

LA RICONSIDERAZIONE DELLA FUNZIONE PARLAMENTARE QUALE STRADA OBBLIGATA PER PUNTELLARE LA TRABALLANTE DEMOCRAZIA ITALIANA

SCRITTI IN ONORE DI FRANCO MODUGNO

Sommario: 1. L'immediata percezione del declino del Parlamento italiano. – 2. Ordinamenti democratici e funzione parlamentare. – 3. Il "minimo garantito" connesso alla funzione parlamentare nelle democrazie occidentali. – 4. La configurazione della funzione parlamentare e la sua concretizzazione giuridica all'interno del Parlamento: cenni con riguardo all'ordinamento italiano. – 5. La distinzione concettuale tra parlamentarismo e forma di governo parlamentare. – 6. Il dovere della rappresentanza politica per contrastare l'abbassamento del livello "minimo" da garantire alla funzione parlamentare nell'ordinamento italiano.

1. *L'immediata percezione del declino del Parlamento italiano*

Emerge da qualche tempo – a partire dalla XIV Legislatura (2001/2006) – e si consolida nettamente nella prima metà della corrente XVI Legislatura (2008/2010) la diffusa percezione di un Parlamento, se non del tutto inoperante, certamente insignificante nell'ordinamento e lontano dalla sua attuale configurazione costituzionale poiché incapace di condizionare autonomamente il volere del Governo e del suo leader¹, considerati sostanzialmente come diretta espressione della maggioranza del corpo elettorale². Infatti, è

¹ L. Carlassare, *Maggioritario*, in www.costituzionalismo.it, parla di "un Parlamento per approvare, una schiera di rappresentanti del popolo sovrano destinati a un unico compito: essere presenti per votare in conformità alle indicazioni ... È l'idea debole di Parlamento, composto da persone scelte per l'assoluta fedeltà al capo". V. Lippolis, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, 13, ritiene che "le Camere non sono più il luogo della mediazione consociativa e della decisione contrattata tra i partiti proprio della Prima Repubblica. Le Camere non sono più le «padrone» della legislazione. Ma ciò non si verifica per un fisiologico assestamento a quello che è il loro ruolo in una ordinata democrazia maggioritaria, orientato più alla ratifica delle iniziative governative che all'effettiva decisione dell'indirizzo legislativo. Il ruolo del Parlamento è sminuito perché esso non esercita il controllo sulla legislazione di iniziativa governativa e spesso approva le leggi senza procedere ad un approfondito e meditato giudizio sul merito nonostante la ricchezza degli strumenti di istruttoria legislativa introdotti nei regolamenti parlamentari". N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in N. Lupo, E. Gianfrancesco (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41 ss., interpreta la frequenza con la quale il Governo ricorre alla questione di fiducia su maxi-emendamenti quale strumento che vanifica i "punti di forza" del procedimento legislativo parlamentare, che lo distinguono dalla produzione normativa governativa, "ossia la trasparenza-pubblicità e la partecipazione (anche) delle minoranze".

² In tutto questo tempo si sono succeduti Governi della stessa matrice politica (centrodestra) – due tra il 2001 e il 2006 e solo uno sino adesso nella legislatura in corso – guidati dallo stesso leader (on. Berlusconi), da sedici anni (elezioni del marzo 1994) indiscusso capo di quello schieramento. Tra le due legislature richiamate nel testo, la XV, durata appena due anni, è stata, viceversa, caratterizzata da un solo Governo di centrosinistra, presieduto dall'on. Prodi, che si è retto su una maggioranza assai esigua presso uno dei due rami del Parlamento (il Senato). Neppure tale Governo, pur nella evidente insufficienza numerica prima ancora che politica, ha rinunciato a rivendicare la sua impronta leaderistica "benedetta" dagli elettori unitamente ai precari ma immutabili "confini" della maggioranza, il cui allargamento, necessario per la sopravvivenza del Governo stesso, venne, in via di principio, escluso per non tradire la volontà, veniva ricordato ripetutamente dal Presidente Prodi, proprio degli elettori che avevano fatto vincere il "suo" centrosinistra. Mi sembra, dunque, possibile leggere in linea di continuità l'approccio istituzionale assunto dalle due coalizioni e dai rispettivi Presidenti del Consiglio in occasione dell'apertura delle crisi di governo avvenute nella XIV e nella XV Legislatura. Nel primo caso, al II Governo Berlusconi succedette il III Governo Berlusconi con aggiustamenti strutturali dell'organo esecutivo interni alla medesima maggioranza mai messa in discussione da nessuno dei soggetti politici, incluse le opposizioni chiamate pregiudizialmente fuori da qualsiasi altra

proprio in forza della ritenuta legittimazione diretta del Premier, rivendicata e non ancora messa in discussione nelle aule parlamentari, che il Premier stesso e il suo Esecutivo hanno ottenuto, in avvio della legislatura in corso, l'approvazione in pochi giorni (e poche ore di dibattito) di leggi ordinarie controverse sotto il profilo costituzionale e politicamente discutibili (o che comunque sembravano o erano state presentate come tali) per la stessa maggioranza parlamentare di riferimento³. Una maggioranza più che subalterna viene trattata come una pertinenza di poco pregio, quasi un illogico ostacolo sulla via della realizzazione del "patto di governo" premiato dagli elettori⁴. Questa tendenza fa leva sugli esiti del voto politico, "drogato" dalla semplificazione forzosamente prodotta dalle nuove regole elettorali introdotte nel 1993 e modificate nel 2005, e si giova delle pulsioni leaderistiche penetrate nel nostro ordinamento da quando è stata consentita, con plauso generale, l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (1995) e, per via costituzionale, quella dei c. d. Governatori regionali (1999). In definitiva, dalla semplicistica interpretazione dello stato nel quale versa il sistema politico italiano scaturiscono evidenti distorsioni costituzionali. Difficile negare questo oramai patologico atteggiamento istituzionale assunto dal "Governo del Premier" o, se si preferisce, dal Premierato assoluto nostrano che per la verità non suscita per come viceversa dovrebbe, un allarme diffuso ben oltre la lamentazione di alcuni ostinati studiosi⁵.

Eguale e in continuità con quanto già denunciato sembrerebbe più che dimostrato come nell'attuale fase storica nell'ordinamento italiano la centralità della normazione si sia di fatto spostata dal Parlamento al Governo⁶. In conseguenza di ciò, sembra davvero avere poco senso parlare della riserva di

ipotesi di superamento dello schieramento premiato dal corpo elettorale. Nel secondo caso, alla crisi del II Governo Prodi – e dopo una sorta di mandato esplorativo affidato al Presidente del Senato Marini, accolto gelidamente da tutti i gruppi e da molti addirittura impietosamente "bollato" come inutile perdita di tempo – seguì lo scioglimento delle Camere pur non essendo la legislatura giunta neppure a metà della sua scadenza ordinaria. Su queste vicende cfr. A. D'Andrea, L. Spadacini (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001- 2006)*, Gussago (Brescia), 2008. M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. del diritto*, Milano, 2010, 593, parla di "incostituzionalità delle scelte normative che, senza operare direttamente sugli elementi della forma di governo, di questa determinano, comunque, la <<sfigurazione>>", tra di esse, l'Autore fa rientrare la "surrettizia introduzione di una sorta di <<elezione>> popolare del Presidente del Consiglio, che ha pesanti conseguenze sulla percezione delle radici della sua legittimazione e sulla stessa distribuzione dei poteri normativi primari tra Parlamento e Governo".

³ Mi riferisco, in particolare, all'approvazione della l. n. 124 del 2008, c.d. lodo Alfano, dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262/2009, dopo che in analoga materia – di stretto "interesse diretto" per il Presidente del Consiglio Berlusconi – il giudice costituzionale con la sentenza n. 24/2004 aveva annullato il precedente c. d. lodo Schifani (art. 1 della l. n. 140 del 2003). Come evidenziato da N. Lupo, *Sull'iter parlamentare del "lodo Alfano": una legge approvata in gran fretta sulla base dei "peggiori" precedenti*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, 1, il disegno di legge in questione è stato presentato il 2 luglio 2008, calendarizzato alla Camera nella seconda settimana del mese di luglio, approvato dalla Camera il 10 luglio 2008 e dal Senato, senza modifiche, il successivo 22 luglio 2008. Come noto, sempre in tema di sospensione dei procedimenti penali in corso nei confronti del Presidente del Consiglio e degli stessi ministri, dopo la seconda "bocciatura" della Corte, si è registrata l'approvazione della l. n. 51 del 2010 sul c. d. legittimo impedimento temporaneo che, in attesa di un nuovo pronunciamento del giudice costituzionale, è stato affiancato dalla iniziativa parlamentare volta a dare veste costituzionale al c.d. lodo Alfano (questa volta rivolto solo nei confronti del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio), il cui iter parlamentare sembra al momento arenato.

⁴ Va ricordato come, secondo autorevole dottrina, "democrazia non ha mai voluto dire ... <<efficienza>> o <<governabilità>> o simili: dire perciò che un sistema più efficiente, o più stabile, è per ciò solo più democratico è un *non sequitur*, è un modo surrettizio di cambiare i termini del discorso", in tal senso, G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, 219.

⁵ S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. del diritto*, V aggiornamento, Milano, 2001, 352, ribadisce che "la democrazia non è mai soltanto decisione ma è anche deliberazione, e come tale richiede una disciplina della partecipazione ai procedimenti deliberativi che implica, perciò, una disaggregazione del potere fra i soggetti che a quei procedimenti sono chiamati a partecipare". L., Ferrajoli, *Principia juris*, vol. II, *Teoria della Democrazia*, Roma-Bari, 2007, 173, ritiene che l'ideologia che "sacralizza il capo della maggioranza parlamentare o il presidente eletto dal popolo come rappresentante organico della maggioranza dell'elettorato o peggio del popolo intero, ha una valenza plebiscitaria e virtualmente totalitaria. Non esiste, infatti, una volontà unitaria del popolo, e neppure della maggioranza dei cittadini. La cosiddetta "volontà generale", ben più che non rappresentabile, come affermò Rousseau, è inesistente".

⁶ A. Ruggieri, *Governo e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 2002, 47, parla di "una doppia torsione del modello ...: per un verso avendo gli atti governativi con forza di legge preso il posto che avrebbero dovuto essere occupato dalla legge e, per un altro, risultando capovolto su se stesso il rapporto tra legge e regolamento". M. Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2000, 494, descritta la "crisi della rappresentanza" vi ascrive "il fenomeno della dislocazione della potestà normativa dal Parlamento al Governo che si manifesta, in una prima fase, nell'abuso dei decreti legge e della loro reiterazione, quindi nell'uso eccessivo e distorto della delegazione legislativa e nel massiccio ricorso alla delegificazione fuori dalle condizioni previste dall'art. 17, secondo comma, della legge n. 400 del 1988". G. Di Cosimo, *Datemi più potere*, in www.forumcostituzionale.it, osserva che "il rafforzamento dell'esecutivo appare evidente se si guarda alla produzione normativa ... Più in generale, la trasformazione del sistema delle fonti è in larga misura il risultato dell'azione del "governo legislatore" ... Dal punto di vista quantitativo, le leggi sono meno della metà del totale degli atti normativi e sono in grande maggioranza frutto dell'iniziativa legislativa dell'esecutivo" a cui devono aggiungersi, sottolinea l'Autore, le degenerazioni nel ricorso alle fonti governative che vanno dall'abuso della decretazione d'urgenza (per mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza), alle leggi di delega "che non circoscrivono adeguatamente lo spazio di intervento normativo che concedono al Governo", per approdare alla questione di fiducia su maxi-emendamenti sostitutivi del testo in discussione, sempre più spesso nell'ambito del procedimento di conversione dei decreti leggi, senza dimenticare "lo smodato ricorso

legge come garanzia apprestata dalla Costituzione in primo luogo rispetto ai diritti fondamentali, per lo meno se ci si muove nell'ottica di quanti ritengono la riserva soddisfatta, in linea di massima, solo dalla legge formale e non anche dagli atti governativi di rango primario, a partire naturalmente dal decreto legge, secondo la rigorosa impostazione di autorevole dottrina⁷.

Non mi pare responsabile sdrammatizzare e sottovalutare questa evidente e pericolosa china – come pure molti fanno prediligendo un approccio “realista” e “giustificazionista” rispetto a tale mutamento delle funzioni assegnate dal dettato costituzionale vigente agli organi dello Stato – oltretutto ampliando e spostando il ragionamento intorno a quelle che vengono indicate come opportune, improcrastinabili modificazioni della attuale struttura costituzionale del nostro ordinamento (che, in tutt'altro e meno disastroso contesto istituzionale, potrebbero almeno in qualche caso essere utilmente considerate). C'è anche chi si preoccupa dello “stress” che inevitabilmente investe i regolamenti parlamentari, in conseguenza del mutato atteggiarsi del sistema politico italiano, che da proporzionale, multipartitico e “bloccato” è diventato negli ultimi quindici anni tendenzialmente bipolare e permeato dall'affermazione nella prassi del “principio maggioritario” in forme tali da snaturare un quadro ordinamentale schiettamente democratico.

A me pare prioritario, piuttosto, insistere con forza sul perché debba essere comunque garantito, a prescindere dal mantenimento del vigente quadro costituzionale, un ruolo istituzionale centrale e decisivo al Parlamento, in linea con le più consolidate democrazie occidentali⁸. Nel nostro Paese, a partire dagli anni ottanta, per note e svariate ragioni volte a privilegiare il tema della c. d. governabilità, la centralità del Parlamento non è stata più percepita come necessaria⁹. Tale centralità è stata disinvoltamente rinnegata e comunque poco difesa da quella parte della stessa dottrina costituzionalistica che, in verità, ha preferito architettare soluzioni di ampia riforma della parte organizzativa della Costituzione vigente¹⁰, che favorissero la stabilità ad ogni costo dei Governi e la loro emancipazione dai condizionamenti parlamentari, talvolta indubbiamente favoriti da regole procedurali interne alle Camere finalizzate ad un ampio coinvolgimento di tutti i gruppi parlamentari – non solo quelli di maggioranza – con chiaro intento “consociativo”. L'auspicio è che, almeno i costituzionalisti, di fronte alla evidente, pericolosa “occupazione” della sede parlamentare, tornino a maneggiare con più cautela il tema del ridimensionamento del ruolo costituzionale attualmente riservato, ma solo astrattamente, alle Camere (tema sempre all'ordine del giorno delle sgangherate forze politiche italiane e dei loro inesausti, deleteri *maître à penser*), incluso il superamento del bicameralismo perfetto (per il quale, sempre in astratto, sarebbe facile convenire)¹¹.

alle ordinanze di protezione civile”. Con particolare riferimento al frequente ricorso dell'Esecutivo a due strumenti normativi accumulati dai presupposti della “urgenza”: i decreti legge e le ordinanze di necessità ed urgenza, cfr. C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 2 del 2009, 317 ss. Sempre con specifico riferimento all'interpretazione estensiva della legge 225 del 1992 che definisce i presupposti per l'adozione delle ordinanze d'urgenza da parte della protezione civile, G. Azzariti, *L'eccezione e il sovrano. Quando l'emergenza diventa ordinaria amministrazione*, in www.costituzionalismo.it, conclude in questi termini: “è chiaro che non ci si trova dinanzi a semplici abusi (sempre che siano effettivamente accertati dall'autorità giudiziaria competente), bensì di fronte a un sistema di governo in via di formazione, che tende ad affermare l'assolutezza del potere”. Sulle leggi di delega che non rispettano i limiti imposti dalla Costituzione, traducendosi sostanzialmente in deleghe “in bianco” e sull'avvio di una soglia di maggiore attenzione della Corte costituzionale verso questa degenerazione, cfr. N. Maccabiani, *La legge delegata – Vincoli costituzionali e discrezionalità del Governo*, Milano, 2005, 130 ss. Peraltro, la “crisi” del ruolo normativo del Parlamento va intesa non solo rispetto ad altri centri di produzione normativa, bensì anche quale “crisi” qualitativa e quantitativa della legge, sia per “l'inflazione legislativa” sia per “lo scadimento della [sua] qualità”, sia per “l'impovertimento del ruolo della legge (legge che, perdendosi in casi secondari, non riveste in effetti quel ruolo di guida del sistema, a cui la sua natura di fonte primaria per eccellenza la ascriverebbe)”: F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2000, 27.

⁷ L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1990, 3.

⁸ A. Ruggeri, *Governo e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 2002, 36 ss., sottolinea come il mutato equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo all'interno del sistema delle fonti abbia riflessi che vanno ben oltre la forma di governo, incidendo sulla forma di Stato.

⁹ A. Carminati, *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in A. D'Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Gussago (Brescia), 2009, 120.

¹⁰ C. Fusaro, *Perché “si” alla revisione costituzionale del 2005*, in www.federalismi.it; *La riforma costituzionale: piena di difetti, ma meglio di niente*, in www.forumcostituzionale.it; le prospettive di una più generale riforma della parte organizzativa della Costituzione è tema per il quale mostra particolare sensibilità uno studioso autorevole quale A. Barbera, *I principi della Costituzione Repubblicana: dal “compromesso” al radicamento complessivo*, in www.forumcostituzionale.it. Ricordo tuttavia, proprio perché esprime una recente valutazione popolare diretta della quale tenere conto in questa materia, che la riforma costituzionale della Seconda Parte della Costituzione vigente, varata nel 2005 dalle Camere a maggioranza per iniziativa del Governo di centrodestra, è stata ampiamente respinta dal corpo elettorale con il referendum del 25-26 giugno 2006.

¹¹ Per una analisi degli aspetti più controversi delle attuali proposte di riforma del Senato italiano, cfr. S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia*, Bari, 2006.

2. Ordinamenti democratici e funzione parlamentare

Si impone, per i costituzionalisti italiani responsabili, una domanda apparentemente vecchia e scontata, che ovviamente tenga conto dei progressi e delle evoluzioni sino adesso registrate dal costituzionalismo quale dottrina politica: esiste nel tempo presente “un minimo garantito” che, a prescindere dalla forma di governo, deve essere salvaguardato in favore dell’autonomo potere decisionale spettante all’organo rappresentativo della comunità politica nazionale? In altri termini, negli ordinamenti democratici (quelli perciò che avrebbero dovuto interiorizzare la separazione dei poteri, secondo la classica impostazione di Montesquieu) è possibile isolare una funzione parlamentare da esercitarsi direttamente, senza interferenze, da parte degli organi camerali?

La separazione dei poteri, pur variamente e inevitabilmente declinata nei singoli ordinamenti in virtù tanto del progressivo affermarsi dei diritti di partecipazione politica quanto delle peculiari vicende storiche, politiche e istituzionali di ciascuno, non può comunque prescindere, tra l’altro, dall’acquisizione del principio del pluralismo nella distribuzione delle funzioni proprie dello Stato democratico (riconoscendo in particolare autonomia e indipendenza alla magistratura rispetto agli organi chiamati a svolgere compiti di indirizzo politico¹²) e nell’espletamento delle funzioni (poche o tante che siano) spettanti ai pubblici poteri così come distribuite tra diversi livelli di governo territoriale (il decentramento politico-amministrativo, da intendersi in sensi lato, è elemento qualificativo di uno Stato che possa oggi dirsi democratico).

È evidente, d’altro canto, che qualsiasi ragionamento sul Parlamento e su quanto tale organo dovrebbe essere chiamato a fare nell’ordinamento presuppone la sua reale e adeguata capacità rappresentativa¹³.

Possono esserci, come naturale, diversi sistemi elettorali capaci di “calibrare” la rappresentatività delle forze politiche, dei gruppi sociali, degli interessi organizzati in funzione, ad esempio della necessità di evitare un’accentuata frammentazione politico-parlamentare, ma la premessa dalla quale muovere è o dovrebbe essere chiara: in democrazia operano Parlamenti eletti liberamente, la cui formazione è inevitabilmente incompatibile con meccanismi elettorali che alterano la genuinità e la consapevolezza del voto politico e che ottengono una del tutto irragionevole “delega in bianco” utilizzata dai leader delle forze politiche per l’individuazione nominativa dei parlamentari¹⁴ (come accade illegittimamente nel nostro Paese con la legge n. 270 del 2005¹⁵).

¹² In proposito, va ricordato che, secondo autorevole dottrina, il concetto classico di divisione dei poteri si è “sviluppato e perfezionato ... con riguardo al potere giudiziario ... a ciò si è aggiunto l’affermarsi di altri poteri dotati di uno statuto di indipendenza e di ruoli di garanzia, o comunque di funzioni nettamente separate da quelli del *continuum* Governo-Parlamento: dal Capo dello Stato, nei regimi parlamentari, agli organi di giustizia costituzionale, alle cosiddette autorità amministrative indipendenti. Così che oggi si può forse dire che il vero significato costituzionale del principio di divisione dei poteri consiste nella separazione e reciproca indipendenza fra poteri di governo o politici da un lato, poteri di garanzia dall’altro”: V. Onida, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 1, 2005, 3. Quanto ai poteri di governo spetterà ai meccanismi della forma di governo scelta da ciascun ordinamento risolvere la questione della legittimazione dell’Esecutivo (diretta e popolare ovvero indiretta e parlamentare), dalla quale certamente far dipendere il suo “raggio d’azione”, e quello del coordinamento tra gli organi parlamentari (cui spetta comunque la rappresentanza politica generale) e il Governo in senso stretto. Quel che è certa è la perdurante attualità della distinzione tra Assemblee parlamentari e Governo nonché la unitarietà della funzione di indirizzo politico che si giova degli apporti specifici di entrambi.

¹³ L. Carlassare, *Maggioritario*, in www.costituzionalismo.it, sottolinea come, già di per sé, il sistema elettorale maggioritario produca una “stortura” nell’effettiva rappresentatività del Parlamento: “in materia elettorale, ‘maggioritario’ assume un significato specifico, contrapposto a ‘proporzionale’: un sistema che nel tradurre i voti in seggi consente ad una lista di ottenere più seggi di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale, falsando la rappresentanza e travolgendo il senso profondo del governo rappresentativo”. M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. del diritto*, Milano, 2010, 591, afferma che “sono da ritenere illegittime”, in quanto in contrasto con l’immodificabile principio della sovranità popolare, “tutte le innovazioni costituzionali o elettorali che vanificano quel principio, o nel senso di una distorsione eccessiva del rapporto tra volontà degli elettori e risultato dell’elezione, o nel senso della sostanziale cancellazione della responsabilità o della responsività degli organi elettivi”.

¹⁴ L. Spadacini, *L’eclissi della rappresentanza all’origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D’Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, cit. 86, osserva che “mentre si può accettare l’esito dell’oramai superato dibattito circa la compatibilità con l’assetto costituzionale italiano di formule elettorali diverse da quelle proporzionali, non si può accedere, invece, alla diversa teoria per cui la Costituzione resterebbe indifferente rispetto a qualsiasi scelta relativa al modello elettorale. Sulla base di queste premesse, mi pare si possa sostenere che l’attuale legge elettorale italiana ha comportato una degradazione del processo democratico dal momento che ha indebolito la possibilità di costruire un rapporto di rappresentanza reale tra i cittadini e il Parlamento”.

¹⁵ Sono molteplici le ragioni che inducono la dottrina costituzionalistica, in questa circostanza pressoché unanime, a dubitare fortemente della legittimità costituzionale dell’attuale sistema elettorale, noto emblematicamente come “*porcellum*”. Tra i punti di irragionevolezza più marcati qui si segnala la individuazione di circoscrizioni elettorali – *monstre* nelle quali la competizione, in alcuni casi per eleggere oltre quaranta deputati e senatori, avviene tra “liste bloccate” e con la possibilità per coloro che si candidano di presentarsi senza

La riflessione sul *proprium* – appunto il “minimo garantito”, da riconoscere all’organo parlamentare e che, una volta individuato, consentirebbe di isolare la funzione parlamentare quale variabile indipendente dalla forma di governo nelle democrazie occidentali, è tema comunque rilevante ben oltre le specifiche vicende interne al nostro Paese¹⁶. Si registra, infatti, un notevole sviluppo di sedi decisionali – chiamiamole così – sovranazionali ed europee in primo luogo, le quali impongono, o meglio, dovrebbero imporre, al di là di quanto già previsto, un naturale, continuativo e consapevole coinvolgimento dei Parlamenti per meglio consentire un raccordo tra le diverse comunità nazionali interessate dal processo di integrazione in atto che, se calato dall’alto, difficilmente sarà in grado di proseguire e di attecchire in profondità, soprattutto quando l’integrazione passa dal delicato incrocio tra normativa “esterna” e disciplina attuativa-integrativa “interna”¹⁷.

3. Il “minimo garantito” connesso alla funzione parlamentare nelle democrazie occidentali

Per rispondere alla domanda sul “minimo garantito” mi pare inevitabile accompagnare la nota e assai indagata elaborazione-rielaborazione teorica sulla divisione dei poteri¹⁸ con una inevitabile schematizzazione delle soluzioni costituzionali accolte negli ordinamenti c.d. di democrazia classica. In tali ordinamenti gli organi parlamentari agiscono in contesti differenti (che dunque non presuppongono necessariamente un governo di tipo parlamentare), in nessuno dei quali tuttavia il potere politico viene concentrato in un solo organo ancorché diretta espressione del volere della maggioranza del corpo elettorale. Ciò è da sempre pacifico nell’ordinamento presidenziale nordamericano. Se poi si ha riguardo al Parlamento, “geneticamente” concepito, sin dalla primordiale esperienza inglese e nella più generale esperienza liberale ottocentesca, come titolare o, più precisamente, contitolare della c. d. funzione legislativa, è facile rilevare come ad esso sia stato negato, *ab initio*, qualsiasi diretto coinvolgimento nella funzione c. d. esecutiva lasciata saldamente nelle mani del Sovrano e del suo Gabinetto.

alcuna limitazione nei diversi collegi rispettivamente della Camera e del Senato (come fanno disinvoltamente i maggiori leader di tutte le forze politiche italiane per “drenare” consenso e in seguito “optare” sulla base di calcoli di partito). Fallito nel giugno 2009 per mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo un referendum abrogativo per cancellare le disposizioni che consentono la presentazione di candidature multiple è, come noto, particolarmente complicato nel nostro ordinamento sperare sia nell’abrogazione *tout court* della legge elettorale da parte del corpo elettorale (per i noti vincoli individuati dal giudice costituzionale a proposito dei referendum in materia elettorale che hanno sempre assunto infatti carattere parziale) sia nell’annullamento ad opera della Corte costituzionale attivata in via incidentale (la Corte, peraltro, ha rinunciato a sollevare in qualità di giudice *a quo* dinanzi a se stessa una questione del genere quando si è occupata del giudizio di ammissibilità di tre iniziative referendarie relative alla legge n. 270 del 2005, una delle quali ho sopra ricordato, tutte invalide e, per quel che mi riguarda, a parte quella espressamente evocata, persino peggiorative del testo in vigore). I meccanismi di controllo delle operazioni elettorali (a partire dalla convalida dell’elezione dei parlamentari), che pure potrebbero costituire un momento applicativo decisivo della legislazione vigente, sono costituzionalmente riservati alle stesse Camere ed è difficile sperare che esse possano, ritenendosi - come pure mi pare plausibile - a tutti gli effetti giudici speciali, sollevare in relazione ad un caso concreto una questione che solleciti una decisione della Corte. Rimarrebbe per la Corte sempre aperta, come dimostra la sentenza n. 422/1995 (che estese, come effetto consequenziale ad analoghe disposizioni della legge elettorale della Camera allora in vigore, l’annullamento di norme, contenute nella legge elettorale comunale e provinciale, specifico oggetto della sua pronuncia), la strada di una possibile dichiarazione di illegittimità costituzionale di disposizioni della legge elettorale nazionale (si pensi ai meccanismi di attribuzione del premio di maggioranza ovvero a quelli di sbarramento per la rappresentanza delle liste minori), come effetto indotto dal “principale” annullamento riferito ad altri meccanismi elettorali utilizzati e applicati nel nostro ordinamento. Tuttavia sembra realisticamente ben difficile riuscire a superare il “*porcellum*” senza una precisa volontà politica che si applichi in questa sacrosanta direzione!

¹⁶ Come è risaputo, fra le democrazie contemporanee più avere riguardo al “minimo garantito” da riconoscere all’organo parlamentare si distingue l’esperienza costituzionale della V Repubblica francese, caratterizzata dalla presenza di non poche disposizioni volte a limitare drasticamente le prerogative – per così dire – naturali dell’Assemblea Nazionale. Tuttavia, la sempre più diffusa consapevolezza di una eccessiva erosione del *proprium* parlamentare ha recentemente condotto, in Francia, a modificare (mediante la legge costituzionale 2008-724) le predette disposizioni in senso più favorevole al Parlamento, sebbene molti giudichino queste innovazioni ancora insufficienti: cfr. M. Frau, *Il rafforzamento del Parlamento francese*, in A. D’Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto* cit., 139 ss.

¹⁷ Un passo avanti nella valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali riguardo al “dialogo” con le istituzioni europee è stato fatto, come noto, con il Trattato di Lisbona, in particolare con gli allegati protocolli n. 1, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione, e n. 2, sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per la descrizione di queste innovazioni, P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, 2010, 168 ss.; J. Ziller, *Il trattato modificativo del 2007: sostanza salvata e forma cambiata del trattato costituzionale del 2004*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2007, 878.

¹⁸ Per un’analisi del fondamentale principio di divisione dei poteri, cfr. F. Modugno, *Poteri (divisione dei)*, in *Nov. Dig. It.*, vol. XIII, Torino, 1966, 472 ss.; G. Silvestri, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. del diritto*, vol. XXXIV, Milano, 1985, 670 ss.

La derivazione popolare, dal basso, degli organi parlamentari e quanto di peculiare essi sono da sempre chiamati a fare nell'ordinamento, vale a dire le leggi, sono il basamento che giustifica tradizionalmente, in qualche caso ben oltre la lettera del dettato costituzionale, la sottrazione delle Assemblee da "ingerenze esterne" e da controlli operati persino dallo stesso potere giudiziario (anche adesso che esso è indipendente da condizionamenti funzionali del Governo), riguardo alle procedure che si seguono al loro interno (autonomia regolamentare e autonomia applicativa delle norme in questione) sino a spingersi a forme "estreme" (oggi difficilmente giustificabili) di autodichia persino nei confronti di coloro i quali non rivestono la carica di parlamentare.

Non utilizzando presupposti teorici diversi da quelli sperimentati mi sembra che si possa, dunque, individuare chiaramente in due voci (A e B) il "minimo garantito" che dovrebbe sempre conseguire alla formazione di un Parlamento democratico. Il "centro" della produzione normativa (voce A) è sempre da rinvenirsi nel Parlamento; sebbene l'organo "centrale" possa non essere l'esclusivo soggetto abilitato ad esercitare la funzione legislativa (si pensi allo stato di necessità, per solito espressamente circoscritto dal dettato costituzionale, che abilita il Governo ad interventi normativi per fronteggiare l'urgenza che si presenta nell'ordinamento). E ciò per l'elementare ma decisiva considerazione che quella parlamentare è l'unica sede nella quale si concretizza necessariamente la presenza di pluralismo politico, più o meno accentuato, ritenuto indispensabile per adottare regole che si impongono alla generalità dei consociati. Ciò significa che "la norma" si decide a maggioranza con un voto formale e sempre, almeno con riguardo agli esiti, pubblico (mentre è ancora talvolta possibile per i parlamentari esprimersi con voto segreto), dopo aver garantito a chi è in minoranza di prendere parte alla discussione e di opporsi spiegando le proprie ragioni e provando a cambiare o almeno a condizionare gli orientamenti della maggioranza.

Per definizione la maggioranza del Parlamento decide non solo sotto gli occhi delle opposizioni e dopo averle ascoltate ed essersi confrontata ma anche al cospetto della pubblica opinione, essendo in genere assicurata adeguata ed immediata pubblicità ai lavori parlamentari. La maggioranza, oltretutto, si raggiunge di volta in volta, atto per atto, a seguito della valutazione di soggetti che, pur esercitando compiti che dovrebbero tener conto della derivazione politico-partitica della loro elezione, conservano una insopprimibile individualità. Tale soggettività si esprime sempre nel voto personale, le cui motivazioni possono essere spiegate, oltre che, beninteso, in questa o quella iniziativa sulla quale chiamare a deliberare l'intera Assemblea. In questo senso viene naturale riconoscere e garantire il libero esercizio del mandato parlamentare al quale collegare una specifica "considerazione" costituzionale del singolo parlamentare così come dei gruppi parlamentari rispetto alle stesse forze politiche. Proprio a tutela della possibilità di svolgere con la massima libertà il mandato parlamentare, del resto, è assai diffusa negli ordinamenti democratici la sottrazione dei singoli membri delle Assemblee alle comuni responsabilità giuridiche, specie di natura penale, relativamente, in particolare, ai comportamenti tenuti in occasione dei dibattiti e delle votazioni parlamentari. In definitiva, ciascun parlamentare e ciascun gruppo (con riferimento all'esercizio di determinati poteri procedurali) sono chiamati a svolgere una parte della complessiva funzione parlamentare che investe prima di ogni altra cosa l'esercizio della funzione legislativa. Il problema irrisolto (quantomeno nel nostro ordinamento) è semmai quello di portare "fuori" dalla sede parlamentare, magari dinanzi al giudice costituzionale, la difesa della loro "soggettività istituzionale" ove fossero negati nella sede parlamentare diritti che fanno capo direttamente a previsioni costituzionali prima ancora che a norme regolamentari interne.

L'altro filone di competenza da assegnare logicamente al Parlamento – indipendentemente dalla forma di governo e dalle specifiche modalità operative prescelte dai singoli ordinamenti – che concorre a definire la funzione parlamentare, è collegato a rendere possibile la compartecipazione dell'organo rappresentativo all'indirizzo politico (voce B)¹⁹, del quale resta pur sempre titolare il Governo, che, sin dalla nascita dello Stato moderno, è posto alla diretta dipendenza del Sovrano ed è perciò privo di qualsiasi legittimazione democratica. L'attuale legittimazione democratica del Governo, diretta o indiretta che sia, d'altro canto, non inficia, nel presupposto contesto democratico, la sicura e sempre diretta legittimazione dell'organo parlamentare giustificando in tal modo la necessità di rendere quest'ultimo autonomo propulsore,

¹⁹ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 643-644, con la proverbiale chiarezza e maestria nota come "sia nel sistema presidenziale, sia in quello direttoriale si riscontra una partecipazione al formarsi dell'indirizzo politico da parte dell'esecutivo e del legislativo, che, in diversa misura, si rinviene anche nella forma di governo parlamentare. Sulla stessa linea argomentativa si attesta G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, cit., 696-697, che afferma: "escluso che dal carattere di organo rappresentativo del popolo sovrano possa derivare per il parlamento una posizione di formale supremazia, tale da qualificarlo come unico depositario dell'indirizzo politico; escluso pure che questa qualità si possa riconoscere al governo, la conclusione non può che essere nel senso di individuare l'attività di indirizzo come il frutto di un accordo necessario tra gli organi costituzionali politici".

al “netto” dell’attività legislativa, delle più rilevanti scelte riconducibili direttamente allo Stato nei diversi campi dell’azione pubblica oltre che capace, una volta correttamente informato, di indirizzare e valutare i molteplici effetti dell’attività posta in essere dagli apparati che dipendono dall’Esecutivo.

Gli elementi considerati alle “voci” A e B individuano pertanto negli ordinamenti democratici l’insopprimibile funzione parlamentare e fanno sì, a mio parere, che quando si è chiamati a considerare la posizione costituzionale da riconoscere al Parlamento, garantendone l’autonomia, le variabili che possono essere introdotte nell’ordinamento, in particolare sul versante dei rapporti con il Governo, dovranno necessariamente preservarne la ragion d’essere e risultare serventi rispetto alla difesa e allo stesso sviluppo delle funzioni “base” (il “minimo garantito”).

Ciò che non si può fare negli ordinamenti democratici, che, aderendo all’impostazione di distribuire il potere pubblico tra organi diversi, intendono restare fedeli all’assunto di partenza (di solito tradotto in formali disposizioni costituzionali), è svuotare o sopprimere, in particolare attraverso determinazioni legislative e prassi degenerative che riescano in fatto a prevalere, il significato ontologico della funzione parlamentare, espandendo sostanzialmente la capacità di “dominio istituzionale” del Governo elevato ad organo “monopolista” dell’indirizzo politico, in particolare laddove l’Esecutivo potrebbe giovare – sul piano giuridico-formale – del “primato” interno di chi lo guida. È altresì evidente come residui, sul piano teorico generale, una certa flessibilità nella inevitabile relazione che deve intercorrere tra Governo e Parlamento, ben potendosi, definire nell’ordinamento come è del resto ampiamente noto e sperimentato, una funzione parlamentare che vada oltre il “minimo garantito”. La forma di governo parlamentare nella sua versione *standard* – ammesso che si possa o meno parlare di modelli astratti in materia di forma di governo²⁰ – prevede la derivazione parlamentare del Governo, il quale nasce e cessa sulla base di una determinazione della maggioranza parlamentare, e potrebbe essere considerata la “riva estrema” cui la funzione parlamentare può sperare di giungere²¹.

4. *La configurazione della funzione parlamentare e la sua concretizzazione giuridica all’interno del Parlamento: cenni con riguardo all’ordinamento italiano*

La consistenza della funzione parlamentare (in che cosa essa si traduce nei singoli ordinamenti) è oggetto *in primis* di norme costituzionali – scritte o consuetudinarie che siano – ed è concretizzata, come noto, da regole procedurali di cui si dotano autonomamente gli organi parlamentari. L’autonomia tradizionalmente riservata alle Assemblee parlamentari, sia sul versante normativo (l’individuazione delle regole interne) sia sul piano applicativo (sono i “giudici interni” ed in particolare i Presidenti d’Assemblea tenuti a garantire l’osservanza dei regolamenti parlamentari), può altresì spingersi, come accade nell’ordinamento italiano, sino ad arcaiche e persino ingiustificate, sul piano logico-costituzionale, forme di autodichia relative a rapporti giuridici che coinvolgono soggetti che non rivestono la carica di parlamentare e che “entrano in contatto” con l’istituzione parlamentare o che comportano l’applicazione di disposizioni legislative ordinarie (come, sempre con riferimento al nostro ordinamento, succede a proposito della convalida delle operazioni elettorali, della risoluzione del contenzioso elettorale e persino della applicazione o meno della insindacabilità prevista dall’art. 68, primo comma, Cost.). In ogni caso, quando ancora oggi si insiste, peraltro opportunamente, nel parlare di *autonomia costituzionale* da riconoscersi al Parlamento, è naturale che si ritenga necessario preservare la funzione parlamentare da improprie interferenze senza per questo dover “scollegare” tale funzione dal contesto democratico generale. Il diritto parlamentare – che studia e descrive regole, procedure e strumenti che, pur nella loro innata elasticità, sottraggono l’esercizio della funzione parlamentare all’incontrastato dominio della “legge” del più forte, che deve naturalmente potersi

²⁰ R. Bin, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell’esecutivo*, in www.forumcostituzionale.it, ritiene che “i sistemi di governo sono ... troppo complessi per essere ridotti ai soli tratti che possono essere tracciati seguendo le regole costituzionali sulla formazione degli organi e sui loro rapporti reciproci: ecco che allora il modello sfuma i suoi addentellati descrittivi per divenire piuttosto una costruzione artificiale”, sicché il “figurino” tende a dissolversi “nell’acido dell’inutilità esplicativa”.

²¹ S. Bartole, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, 1999, 24, mettendo in luce aspetti problematici del rapporto fiduciario, rileva il “labile discrimine che divide Governo e Parlamento sul fronte della elaborazione degli indirizzi amministrativi e dei conseguenti provvedimenti di attuazione, discrimine sempre cedevole e spesso revocato in dubbio anche in tempi diversi da quelli caratterizzati dalla presenza dei c.d. Governi di solidarietà nazionale, nonostante formali riconoscimenti dell’esistenza di una riserva di funzione amministrativa a favore dell’Esecutivo”.

affermare nel merito ma non prescindendo dal metodo che si deve seguire per giungere alla decisione – non può che essere una sezione dell’ordinamento generale e, in particolare, la specificazione (l’inveramento-attuazione) delle regole costituzionali che si occupano del funzionamento delle Assemblee parlamentari. Ecco perché è sbagliata e controproducente, almeno per quanti vogliono valorizzare la “giuridicizzazione” del diritto parlamentare, l’accettazione e persino la “difesa” della vecchia clausola di chiusura rappresentata dal c. d. *nemine contradicente*²², (per non parlare di tutte le volte nelle quali trovano concreta applicazione richiami ai “precedenti” o a “prassi” che si sono imposte per convenienza, in forza di interpretazioni lontane dalla lettera e dallo spirito delle disposizioni regolamentari, e perché favorite da interventi d’imperio dei Presidenti d’Assemblea²³): non si può derogare, estemporaneamente e ancor meno a maggioranza, ad una regola procedurale interna, a meno che non sia *espressamente* prevista una autorizzazione in tal senso. Lo stesso rinvio operato dalla legge ordinaria alla fonte regolamentare, come frequentemente accade nel nostro ordinamento, si traduce, a mio avviso, in una delega impropria, che finisce per ledere la riserva di competenza assegnata dalla vigente Costituzione ai regolamenti parlamentari. Non dovrebbe esserci nessuna osmosi: nel quadro costituzionale la legge resta la legge ed il regolamento non può farne le veci, trattandosi di fonte a competenza riservata.

Sussistono delle evidenti rigidità di sistema in ciò che finora è stato detto, ma il punto di arrivo di tutto il ragionamento deve essere chiaro: la funzione parlamentare ha una sua autonoma configurazione costituzionale dalla quale non possono prescindere gli ordinamenti democratici.²⁴ Anche quello italiano non si sottrae, se si resta al dettato costituzionale vigente, alla suddetta decisiva condizione.

5. *La distinzione concettuale tra parlamentarismo e forma di governo parlamentare*

La vera complicazione nasce sul versante dei rapporti tra funzione parlamentare e assetto di governo ed investe in pieno la forma di governo parlamentare, che, a differenza delle altre, sebbene meno diffuse, forme di governo prescelte dagli ordinamenti democratici, non mi pare possa giovare di un “prototipo” nazionale al quale esattamente riferirsi. Quando, in effetti, ci riferiamo al modello di governo presidenziale parliamo certamente del prototipo nordamericano, largamente definito nei suoi caratteri “genetici” ben prima della Costituzione federale del 17 settembre 1787: prima della Dichiarazione di Filadelfia del 1776, la Dichiarazione dei diritti della Virginia del 12 giugno 1776, mentre era in corso la guerra d’indipendenza, aveva stabilito alla Sez. 5 che “i poteri legislativo ed esecutivo dello Stato debbono essere separati e distinti dal giudiziario” e alla Sez. 14 che “il Popolo ha diritto ad un governo unitario”. Quando ragioniamo intorno al governo semipresidenziale – del quale conosciamo numerose varianti proprio in Europa in particolare nelle giovani democrazie dell’Est – le nostre osservazioni inevitabilmente partono dal “prototipo” rappresentato dal semipresidenzialismo realizzato in Francia con la V Repubblica che, a differenza della forma di governo statunitense, è sostanzialmente privo di un preesistente impianto teorico (ad eccezione, forse, delle speculazioni dottrinali di Burdeau e di altri studiosi francesi relative al parlamentarismo duale basato sulla formula “due poteri tre organi”) e si fonda sostanzialmente sul presupposto empirico di una evidente sfiducia

²² Secondo Manzella “la norma regolamentare ha in sé incorporata una clausola tacita di disapplicazione *nemine contradicente* nel caso concreto”. L’autore peraltro circoscrive la portata di tale assunto, osservando che “possono essere oggetto di questa disponibilità da parte dell’assemblea unanime, soltanto le norme regolamentari che non incidano sull’efficacia delle norme costituzionali sui procedimenti parlamentari” (A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 50).

²³ Sul punto, da ultimo, si veda il contributo di C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 741 ss.

²⁴ Anche Michela Manetti, nella relazione presentata al Convegno annuale dell’A.I.C. tenutosi a Parma il 29-30 ottobre 2010, mette in evidenza come la consuetudine che consente alle forze politiche presenti in Parlamento di disporre liberamente delle regole procedurali comporti la cessione, in favore dell’Esecutivo, di parti – anche significative – della funzione parlamentare. La distorsione subita dalle regole sul procedimento legislativo, per certi versi avallata dall’interpretazione dei rinvii costituzionali ai regolamenti parlamentari accolta dalla Corte costituzionale, pregiudica il mantenimento di un equilibrato rapporto fra gli organi di indirizzo politico e non può spingersi, secondo Manetti, “sino a configurare l’intervento delle Camere come una ratifica di pura forma, accompagnata dalla esposizione della posizione del Governo e di quella contraria dell’opposizione a fini di pubblicità del dibattito e in vista del giudizio di responsabilità elettorale che spetta al popolo assumere alla fine della legislatura. In una parola, non può spingersi sino ad una configurazione maggioritaria della forma di Stato, che a mio avviso è esclusa non solo dalla previsione costituzionale dei poteri di controllo esterni al circuito dell’indirizzo politico, ma anche dal ruolo che al Parlamento spetta nella traduzione dell’indirizzo politico in legge, e nel controllo sulla sua attuazione” (M. Manetti, *Procedimenti controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, versione provvisoria, 12).

nei riguardi dell'organo parlamentare, cui consegue la volontà di individuare nel Capo dello Stato – incarnato *a priori* dalla figura carismatica del generale De Gaulle – , l'organo costituzionale capace di imprimere e guidare la direzione complessiva dell'indirizzo politico nazionale²⁵. Quando parliamo, viceversa, della forma di governo parlamentare non ci troviamo a fare i conti con un vero e proprio "prototipo" ideale²⁶, posto che il tradizionale modello anglosassone, che non si avvale di una Costituzione scritta, più che concepire una rete complessa di relazioni istituzionali tra organi chiamati a svolgere in modo coordinato compiti di direzione politica si segnala per aver avviato il *parlamentarismo* da intendersi come presenza necessaria di un organo *altro*, appunto il Parlamento, "rappresentativo" di alcuni "ceti" organizzati ed influenti della comunità politica, rispetto al Sovrano destinato, pertanto, a non essere più accettato e riconosciuto come assoluto, legittimo detentore del potere politico (con la *The Petition of Right* del 7 giugno 1628 i Lords spirituali e temporali e i Comuni riuniti in Parlamento "fanno osservare molto umilmente al nostro Sovrano" che "nessuno in avvenire sia costretto a fare alcun dono gratuito, alcun prestito di denaro, alcun particolare presente, né a pagare alcuna tassa o imposta senza il consenso del Parlamento ..."). Il parlamentarismo britannico è naturalmente rilevante e decisivo per il costituzionalismo occidentale in quanto rappresenta la prima teorizzazione e realizzazione di un ordinamento monarchico che ripudia – con straordinario anticipo – la concentrazione del potere assoluto che verrà smantellato, come noto, in Europa secoli dopo e con modalità diversificate²⁷. Ma la consapevolezza dei limiti che nell'ordinamento, grazie alla presenza del Parlamento (e ai compiti che gli venivano assegnati), avrebbe incontrato il Sovrano non mi pare avesse nulla a che vedere con un preciso modello di organizzazione governativa evoluta, essendo l'unica preoccupazione quella primordiale di ottenere una tendenziale divisione del potere statale sino ad allora "indiviso". Distingueri, da questo punto di vista, tra parlamentarismo e forma di governo parlamentare trattandosi di due aspetti diversi, il primo dei quali rileva essenzialmente con riguardo a ciò che si fa rientrare nella *forma di Stato* che si prefigge di avviare il superamento dello "Stato assoluto"; il secondo attiene piuttosto ad un successivo assetto ordinamentale già operante dentro le coordinate di uno Stato orientato in senso liberale e predisposto, con il concorso di vari e peculiari fattori nazionali, a valorizzare ulteriormente il peso politico della maggioranza dell'organo rappresentativo. Tuttavia, non so se abbia ragione Roberto Bin quando nega che ci possa essere una teoria delle forme di governo²⁸; senza scendere su questo sofisticato terreno mi limiterei semplicemente ad osservare che, a differenza dei modelli di governo diversi da quello parlamentare, sembra non essere facilmente individuabile un "prototipo" del governo parlamentare o, almeno, non mi pare che sia tale quello noto come modello Westminster²⁹. Mi sembra meno avventato allora partire dalle specifiche soluzioni costituzionali apprestate, pur con alcune varianti e senza mai dimenticare le caratteristiche storiche

²⁵ Si tratta di un modello i cui caratteri salienti, in sostanza, sono il prodotto di una stratificazione di eventi non inquadrabili all'interno di un disegno armonico: il rapporto fiduciario tra Governo e Assemblea Nazionale è il frutto di un vincolo imposto a De Gaulle dalla legge costituzionale che, derogando alla Costituzione del 1946, autorizzava il Governo a predisporre il nuovo testo costituzionale; l'elezione diretta del Presidente della Repubblica risale a una riforma del 1962, dettata dall'esigenza di fornire una copertura più adeguata agli incisivi poteri di indirizzo politico del Presidente. E ancora, l'uscita di scena di De Gaulle ha fatalmente reso manifesti i problemi connessi alla presenza di un Esecutivo bicefalo e alle ipotesi di "coabitazione"; nodi che sono stati sciolti solo con le riforme del biennio 2000-2001 (riduzione del mandato presidenziale e c. d. inversione del calendario elettorale), da cui è tuttavia derivato un monismo sostanziale a favore del Presidente, polarizzandosi sulla sua persona l'esito complessivo delle elezioni politiche, con un conseguente sbilanciamento degli equilibri costituzionali. Ciò ha imposto nel 2008 una nuova revisione costituzionale, tesa, tra l'altro, a riequilibrare in qualche misura il ruolo del Parlamento.

²⁶ Non a caso, questa forma di governo si articola variamente in "sottotipi" in relazione al sistema politico sul quale è destinata ad innestarsi, come ha insegnato L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. del diritto*, cit., 638.

²⁷ Per una ricostruzione storica dell'origine e dell'evoluzione dell'istituzione parlamentare a partire dal Medio Evo v. A. Marongiu, *Parlamento (storia)*, in *Enc. del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, 724, che fa risalire al XVII secolo la divaricazione dell'esperienza parlamentare inglese rispetto a quella degli altri Stati europei nei quali pure si erano già sperimentati esempi di assemblee (come le Cortes spagnole o gli Stati generali francesi) periodicamente convocate dal sovrano per far convergere in un'unica sede le molteplici componenti dell'articolata società feudale.

²⁸ V. sopra nota n. 20.

²⁹ Se è pacifico che i due modelli di "democrazia congressionale-presidenziale" e "democrazia parlamentare" si distinguono "innanzitutto per il fatto di declinare in modo opposto la funzione di «elezione del governo»" (A. Mastropaolo – L. Verzichelli, *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2006, 121), la dottrina ha anche messo in evidenza come "il prestigioso e autorevolissimo parlamento della Gran Bretagna raramente – e solo in circostanze eccezionali e transitorie – è stato chiamato a creare i governi". Infatti "man mano che la prerogativa regia, in materia di nomina dei ministeri, si affievolisce, l'iniziativa passa nelle mani dei ministri e, tra questi, in particolare del Primo ministro" (F. Battezzarri, *Il Parlamento nella formazione del sistema degli Stati europei*, Milano, 2007, 147). Pur con qualche approssimazione, si osserva con una certa enfasi che nel sistema britannico "non è la maggioranza parlamentare a scegliere il *premier* e il suo *cabinet*: fin dagli anni '30 del XIX secolo sono invece i *premiers* – in veste di candidati alla carica – a chiedere all'elettorato la maggioranza parlamentare necessaria per governare", e ai Comuni, una volta acquisito il monopolio della funzione politica di dare sostegno o di opporsi al Governo in carica, resta assegnato in quel contesto istituzionale "un ruolo essenziale, ma circoscritto" (Id., 146-147).

e politiche di ciascun Paese, negli ordinamenti per tentare di ricavare non già un prototipo ma un “modello” che segnali caratteristiche “medie” della forma di governo parlamentare. E difatti affinché si possa considerare esistente una forma di governo parlamentare occorre che vengano garantite le condizioni istituzionali tali da consentire a una maggioranza espressa dal Parlamento, sino a quando la legislatura è in corso, tanto di far nascere quanto di far cessare il Governo. Il Parlamento viene sciolto dal Capo dello Stato, inevitabilmente da considerarsi neutrale politicamente e garante degli equilibri complessivi dell’organizzazione statale, solo in assenza di una maggioranza di supporto al Governo; ciò esclude che si possa sciogliere anticipatamente l’organo parlamentare contro la sua volontà – da accertare in modo inoppugnabile – di sostenere l’Esecutivo.

Prima del Governo, in sostanza, viene sempre la maggioranza parlamentare; un Governo può esserci solo se si forma una maggioranza non “fuori” ma “in” Parlamento. La “solidificazione” della volontà popolare per un tempo definito avviene in altri sistemi di governo nei quali gli elettori sono chiamati a scegliere – non a caso esplicitamente – organi monocratici titolari di funzioni proprie di indirizzo politico (si pensi al Presidente nordamericano o a quello francese), “sganciati da un raccordo “esistenziale” con gli organi parlamentari. Si tratta, in questi casi, di sistemi di governo più rigidi e più geometricamente stabili, certamente meno aperti alla dialettica politica rispetto a quello parlamentare ed esposti a cambiamenti strutturali dell’organo esecutivo che supporta il Presidente per ragioni collegate alla mera convenienza di quest’ultimo. Se restiamo nel contesto parlamentare, viceversa, il corpo elettorale, una volta proceduto alla individuazione degli organi parlamentari, si dissolve come accade alla crisalide che lascia il bozzolo e diviene farfalla. Sciolto il corpo elettorale si apre la strada alla rappresentatività del Parlamento ed all’esercizio della funzione parlamentare da parte dei soggetti ai quali essa viene demandata (i gruppi e i singoli parlamentari); tale funzione, nella sua massima estensione ipotizzabile, si spinge sino a consentire la formazione dell’Esecutivo come pure la conclusione di una esperienza di governo e pertanto alla fiducia iniziale ricevuta dall’organo potrà sempre seguire la sfiducia e la nascita di altro Esecutivo, sia pure a condizioni che possono variare rendendo talvolta più difficile il “rovescio” del Governo in carica (come accade con la c. d. sfiducia costruttiva).

La maggioranza parlamentare ha perciò una sua mutevole soggettività istituzionale³⁰; da questa maggioranza – non già dal pronunciamento del corpo elettorale – dipendono la sorte dei Governi e la stessa durata della legislatura che in effetti può concludersi anticipatamente rispetto alla sua naturale scadenza ove quel soggetto istituzionale non sia disponibile a sostenere un (non già il) Governo.

Si potrebbe forse sostenere che in questo “modello” non è richiesto al Governo di esaurire una volta per tutte il problema della sua legittimazione democratica e che la sua stessa ragion d’essere deriva dalla capacità di tale organo di sapersi raccordare alla maggioranza espressa dai rappresentanti del corpo elettorale, ai quali si demanda nell’arco temporale della legislatura la responsabilità delle fondamentali scelte politiche nazionali, presupponendo non solo capacità di lettura politica della realtà in costante divenire, ma anche autonoma cultura della progettazione degli indirizzi (insomma qualcosa di diverso dal pronò, opportunistico adeguamento a quel che chiede il Governo o a quanto sembra emergere dai “sondaggi” in questa o quella materia). Ci sarebbe, peraltro, persino di più: “accettare l’idea di partenza che nell’ordinamento la maggioranza parlamentare ed il corrispondente Governo possono sempre cambiare così da perseguire indirizzi diversi da quelli che non incontrano più il consenso sufficiente per l’organo rappresentativo del corpo elettorale, può voler dire non sottovalutare le implicazioni connesse al vincolo solidaristico che lega la Comunità politica alla Istituzione parlamentare e che potrebbe richiedere a quest’ultima di assecondare non già operazioni di trasformismo parlamentare ma reclamate, ‘dal basso’, esigenze di cambiamento di indirizzo politico. Solidarietà politica, dunque, tra i gruppi che agiscono in Parlamento e la comunità politica che, anche dopo il voto, vive attraverso e grazie ad esso”³¹.

³⁰ L’alterità della maggioranza espressa dall’organo rappresentativo, tale da consentire a quest’ultimo di conservare capacità critica e di indirizzo nei confronti dell’organo esecutivo, sembra assumere peculiare importanza persino all’interno di un raccordo “blindato” quale quello che la riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione e le previsioni legislative elettorali hanno forzatamente richiesto di realizzare tra i Consigli regionali e le Giunte del Presidente dell’Ente. La prassi, difatti, evidenzia le positive declinazioni della capacità della maggioranza consiliare di conservare una sua distinta “individualità” rispetto all’Esecutivo, come dimostra lo studio accurato di N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare – la via futura delle assemblee legislative regionali*, Milano, 2010, 234 ss.

³¹ A. D’Andrea, *Solidarietà e Costituzione*, in M. Napoli (a cura di), *La solidarietà*, Milano, 2009, 56. Ho provato a dare questo tipo di interpretazione della c. d. solidarietà politica richiesta dalla nostra Costituzione che mette in luce il legame inscindibile tra forma di governo e forma di Stato democratico in occasione del Convegno *La solidarietà* organizzato dal CEDRI (Centro europeo di diritto del lavoro e di relazioni industriali) presso l’Università Cattolica di Milano il 12 marzo 2007 nel sessantesimo della Costituzione e nel 5° anniversario della scomparsa di Marco Biagi.

6. *Il dovere della rappresentanza politica per contrastare l'abbassamento del livello "minimo" da garantire alla funzione parlamentare nell'ordinamento italiano*

Le suddette coordinate appaiono smarrite da quelle tendenze – in apparenza generosi sforzi di utile razionalizzazione del sistema politico italiano “geneticamente” incline a forme di esasperazione del pluripartitismo persino a prescindere dall'utilizzazione di un sistema elettorale proporzionale – volte a promuovere (in un intreccio insolubile che coinvolge normativa elettorale, procedure parlamentari, nuove prospettive costituzionali e, quel che è peggio, addirittura interpretazioni costituzionali delle vigenti disposizioni) l'esaltazione di un diretto, inscindibile collegamento tra la maggioranza politica direttamente individuata dagli elettori ed il suo *unico* Governo, con tanto di Premier formalmente indicato, semplicemente da confermare con voto parlamentare, in “omaggio” alla lettera, in tal modo sbiadita, dell'art. 94 Cost.³² Mi limito semplicemente a ribadire che sul piano giuridico, nell'invarianza del dato costituzionale attuale, l'accentuato pluralismo politico-partitico, che si ritiene dannoso per il funzionamento del sistema parlamentare italiano, non può essere legittimamente corretto promuovendo esistenze blindate di Governi direttamente votati dagli elettori e perciò immutabili nel corso della legislatura, o, se si vuole, di Governi la cui dissoluzione produce il “ritorno alle urne” per non smentire il precedente voto politico³³. Quelle indicate non sono varianti accettabili di un modello di governo parlamentare e in ogni caso non hanno nessun fondamento costituzionale né in Italia né altrove: sono ontologicamente contro la logica della soggettività della maggioranza parlamentare che, come detto, si forma *dentro* le Camere e precede sempre la nascita, ancorché talvolta scontata per effetto di un certo risultato politico-elettorale, di un Governo parlamentare³⁴. Naturalmente nessuno incita al trasformismo parlamentare (che anzi è un male antico del nostro sistema politico ben prima che entrasse in vigore la Costituzione repubblicana³⁵) e neppure sensatamente aspira a che si verificino ribaltamenti di maggioranza in Parlamento, suggerendo un astruso *pluralismo governativo* nel corso di una stessa legislatura, soprattutto se l'esito elettorale appare come il frutto di intese formali tra partiti (che ad esempio si dividono un ragionevole premio di maggioranza). Resta comunque una forzatura impropria imbrigliare artificiosamente la dialettica politico-parlamentare, irrigidendo gli effetti di un supposto

³² Ho già avuto modo di sottolineare tali incongruenze con le quali deve fare i conti l'ordinamento italiano in A. D'Andrea, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), vol. V, Napoli, 2009, 1849 ss.

³³ V. Onida, *Il pallino in mano al Parlamento*, in *Il Sole 24Ore*, 26 agosto 2010, 10, sottolinea che non “si può enfatizzare il ruolo centrale della sovranità popolare al punto di pretendere che ogni crisi di governo debba automaticamente dar luogo a immediata verifica elettorale, il presidente del consiglio, nel nostro sistema, non è eletto direttamente dal popolo, e le sue dimissioni rimettono le decisioni nelle mani del parlamento; non è lui che può autonomamente decidere di convocare nuove elezioni, come non è il Presidente della Repubblica a poterlo fare finché c'è un Governo che gode della fiducia della maggioranza”.

³⁴ Come evidenziato da L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, “da più parti si sentono affermazioni in aperto contrasto non genericamente con la Costituzione, ma con disposizioni precise che configurano la forma *parlamentare* dove il luogo in cui il Governo nasce e muore è il Parlamento, nel quale il Governo si può anche *modificare* mediante una crisi o senza (a seconda della natura della variazione)”. L'affermazione è stata recentemente ribadita dall'Autrice in un'intervista rilasciata a *il Fatto Quotidiano* del 17 agosto 2010, 2, nella quale ribadisce che “la forma parlamentare prevede che l'Esecutivo si formi in Parlamento, a seconda della maggioranza che in quel momento domina le Camere. Le alleanze possono variare: è fisiologico che il Governo cada quando la maggioranza è cambiata. Quindi si deve procedere alla formazione di un Governo che rispecchi la nuova compagine maggioritaria”.

³⁵ A. Spadaro, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di ribaltone*, in www.forumcostituzionale.it, parla giustamente di “tradizione italiana legata al malcostume del trasformismo politico” che, però, avrebbe ricevuto un correttivo attraverso la legge elettorale del 1993, prima, e quella del 2005, poi. Il nuovo sistema elettorale si rifletterebbe – inevitabilmente – sulla forma di governo e perciò vincolerebbe, sempre secondo l'Autore, le scelte del Capo dello Stato in occasione di eventuali crisi di governo, imponendo il ritorno alle urne al fine di conservare la coincidenza tra la maggioranza parlamentare e quella elettorale: “almeno in questo senso (della coerenza di un'etica pubblica fra eletti ed elettori, che diventa anche fra governanti e governati), ci sembra che l'evoluzione della forma di governo italiana non sia stata in *peius*, ma in *melius*, impendendo fenomeni che – con un altro sistema elettorale (proporzionale) e in un diverso sistema politico (non bipolare) – non sarebbero invece qualificabili trasformismi e ribaltoni in senso stretto, ma inevitabili accordi e coalizioni partitico-parlamentari”. Proprio alla luce della tesi principale sostenuta in questo scritto (la compromissione della funzione parlamentare e la fuoriuscita dal modello *standard* del governo parlamentare agevolata dalla legge elettorale del 2005), non solo non si condivide nel suo complesso l'opinione di Spadaro, ma la si ritiene pericolosa in quanto in grado di offrire un'argomentazione, per nulla calibrata quanto al rapporto “vantaggi-svantaggi”, a chi punta (e non sono pochi sul fronte politico) alla conservazione del c. d. *porcellum*, che resta una indifendibile vergogna per il Paese ben prima di essere inaccettabile sotto il profilo costituzionale.

“patto con gli elettori”, e bollare come un “tradimento” della volontà popolare (il c. d. ribaltone) il cambiamento di alleanza tra gruppi parlamentari ove si rompa la maggioranza di sostegno al Governo che si accredita come la lunga mano parlamentare della parte maggioritaria del corpo elettorale. Si tratta di un irrigidimento che proietta pericolosamente l’ordinamento fuori dalla forma di governo parlamentare in assenza della consapevole introduzione di un altro legittimo sistema di governo, che tuttavia muoverebbe da diverse e note premesse e che oggi finisce per svilire ulteriormente il ruolo che la nostra Costituzione assegna al Parlamento.

L’inverarsi della innaturale saldatura tra Governo e Parlamento, avallata da tutte le principali forze politiche tramite l’assolutizzazione del “principio maggioritario”, concepito come la più significativa espressione della sovranità popolare, comporta il venir meno di qualsiasi esigenza di mediazione parlamentare: non occorrerebbe più, secondo questa lettura politico-istituzionale accreditata nella prassi, sperimentare la sussistenza di una qualsiasi maggioranza parlamentare poiché al Governo e al suo leader basta ricollegarsi alla c. d. maggioranza elettorale che, una volta dissoltasi, impedirebbe *de iure* qualsiasi altra prospettiva di governo nell’arco temporale della legislatura. Scompare dunque, secondo questa visione che taluno pudicamente chiama neoparlamentare, la soggettività istituzionale della maggioranza parlamentare e conseguentemente viene meno lo stesso libero esercizio del mandato parlamentare che dovremmo attenderci da coloro i quali sono tenuti costituzionalmente ad esercitare un “pezzo” della funzione parlamentare e che perciò godono delle tutele immunitarie consentite nel nostro ordinamento esclusivamente in favore dei membri delle Camere. A questa rottura del meccanismo della forma di governo parlamentare (rottura verificatasi sulla base di semplici convenzioni che non paiono del tutto consolidate e che speriamo possano essere presto disattese) si è aggiunto il nuovo, pessimo e certamente incostituzionale sistema elettorale approvato nel 2005 che ha sostanzialmente trasformato il Parlamento da organo elettivo ad organo composto da personalità individuate dai vertici delle forze politiche³⁶. A questo proposito, Giuliano Amato sostiene: “Non c’è dubbio che con una legge elettorale nella quale l’eletto è tale in quanto a priori prescelto dalla *leadership*, costui avrà remore enormi ad alzare la testa e a tenere la schiena diritta. È interessante che nella forma di governo più presidenziale che esista ritroviamo un parlamento molto più forte del nostro, non soltanto perché non è ricattabile dal voto di fiducia, ma anche perché c’è una totale indipendenza reciproca dei due organi elettivi”³⁷.

Se, per ragioni francamente incomprensibili, si volesse abbandonare il sistema di governo parlamentare, ci si deve davvero augurare di veder utilizzato il “prototipo nordamericano” che nella sua esemplare nitidezza non solo teorica consentirebbe senz’altro di vedere operare nell’ordinamento un Parlamento ben più che dignitoso, geneticamente forte a fianco di un Presidente realmente legittimato dal voto popolare³⁸.

Quel che tuttavia non si può più negare è la pericolosa regressione o, se si preferisce, distorsione del ruolo costituzionale delle Camere in atto nell’ordinamento italiano da circa una decina di anni e che mi pare certifichi l’abbassamento del livello, che deve essere riconosciuto alla funzione parlamentare negli Stati democratici occidentali, al di sotto del “minimo garantito”.

È altresì evidente che questo abbassamento non potrà essere corretto solo con un mutamento delle regole parlamentari interne quali quelle destinate a prevedere, come si dice con espressione che scimmietta soluzioni accolte in altri ordinamenti ed in contesti non riprodotti in Italia, lo “statuto dell’opposizione”. La sempre aperta questione delle modifiche dei regolamenti parlamentari per assecondare al meglio una configurazione bipolare del sistema politico e istituzionale italiano, che credo oramai pochi difendono per come si è andata strutturando, appare davvero come polvere negli occhi. Ricevere polvere negli occhi può capitare a chi non sia stato accorto nel proteggersi dal vento prima leggero e sottovalutato ma poi rafforzatosi imprevedibilmente e fastidiosamente; tuttavia in certi frangenti è bene sforzarsi lo stesso di tenere gli occhi aperti per non rischiare di perdere di vista lo stretto sentiero che può condurci verso piste

³⁶ Su questo tema, più diffusamente cfr. A. D’Andrea, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, cit., 1867-1869.

³⁷ G. Amato, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente* (tavola rotonda con E. Cheli e V. Onida, Brescia 12 dicembre 2008), in A. D’Andrea (a cura di), *Il Governo sopra tutto* cit., 69.

³⁸ Guardare al semipresidenzialismo francese sembra assai più problematico, trattandosi di un “modello” ancora aperto anche laddove è stato concepito e praticato; il suddetto modello, che fatica a realizzare un assetto equilibrato degli organi costituzionali di indirizzo politico e che ha subito metamorfosi e ripensamenti nella sua storia anche recentissima, si dimostra un “cantiere” sempre in attività ovvero un “carosello” senza fine. Difficile, dunque, considerarlo un esempio da imitare.

sicure e ben battute, abbandonando il pantano nel quale siamo capitati anche per avere sottovalutato problemi di forma e di sostanza costituzionali.

Solo alla fine del sentiero che pure riusciamo a vedere ancora – il ripristino delle condizioni di funzionalità delle Camere attraverso il recupero della loro reale rappresentatività, del primato normativo della legge parlamentare, della capacità di influenzare autonomamente la politica del Paese – ci sarà consentito di ragionare intorno alla conservazione o meno dell'attuale forma di governo ed eventualmente spostarci verso altri sperimentati approdi. Al momento sarebbe sufficiente superare la legge elettorale del 2005 (cosa tutt'altro che facile) ovvero provare a contrastare non solo sul piano costituzionale, come è ovvio, ma anche su quello politico la nefasta idea che oramai nel nostro Paese il "Governo del Premier" è legittimato dal voto popolare e non può essere sostituito da un nuovo Esecutivo espressione di una maggioranza nata in Parlamento. Questa seconda "cosa" sembrerebbe persino alla portata di forze politiche e di gruppi parlamentari (uno dei quali appena costituitosi e fuoriuscito dalla maggioranza che sostiene il IV Governo Berlusconi attualmente in carica) che operano nella XVI Legislatura in corso e nella quale da mesi si sta ponendo, con accenti forse diversi dal recente passato, il tema dell'individuazione di una nuova maggioranza di supporto ad un Esecutivo strutturalmente e programmaticamente diverso da quello "votato dagli elettori" e in carica³⁹. Se così fosse, quelle forze politiche contribuirebbero a correggere la demagogica impostazione populista, con la quale hanno loro stesse consapevolmente convissuto per un tempo fin troppo lungo, e avrebbero, a mio avviso, uno speciale merito istituzionale a prescindere dalla valutazione di merito della loro strategia politica. Si darebbe finalmente prova dell'esistenza in vita del Parlamento stimolato a svegliarsi dal coma nel quale è precipitato e dunque pronto a riappropriarsi dei suoi poteri costituzionali senza guardare indietro al corpo elettorale che non c'è più e senza cedere il passo prima del tempo debito. Rappresentare il popolo comporta il potere non solo di provocare la caduta del Governo in carica, ma, dopo la caduta, anche la responsabilità ben più gravosa di farne nascere un altro, qualora si trovi una maggioranza persuasa di poter guidare il Paese con indirizzi e assetti organizzativi diversi e più adeguati rispetto a quelli che vengono abbandonati.

È ben vero, del resto, che "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore" (art. 54, secondo comma Cost.). Non è retorica ribadire che la funzione parlamentare è, fra le funzioni pubbliche, quella che più direttamente consente la "lievitazione" democratica di una comunità che dall'informe, imprecisata e istintuale dimensione collettiva diventa sagoma politicamente definita che si anima e agisce prima di dissolversi naturalmente. Può persino essere chiaramente individuato il dovere della rappresentanza quale corrispondente dei diritti che conseguono in favore di chi è chiamato a svolgere il mandato parlamentare. La "buona politica" – quella che rende un "buon servizio" alla Nazione e alla sua Costituzione, della quale avremmo un estremo bisogno – si accompagna necessariamente al dovere di fare quel che si deve, quando si deve.

Svolgere sino in fondo i compiti connessi alla rappresentanza politica, della quale si è stati comunque investiti, senza limitarsi a compiacere il "padrone di turno" del mandato ottenuto, magari al fine di riceverne un altro dello stesso o analogo tenore: ecco quel che servirebbe! Ho l'impressione che la disposizione costituzionale, che in questo momento storico può aiutare a rilanciare la funzione parlamentare nel nostro Paese, sia proprio il secondo comma dell'art. 54 piuttosto che l'art. 67 Cost. Ma ci vorrebbe un sussulto di dignità del "Parlamento dei nominati", che gli studiosi preoccupati della involuzione del nostro ordinamento democratico possono auspicare più che chiedere, sconfinando nella "fede costituzionale", ben oltre l'ottimismo della ragione.

³⁹ Non diversamente dalle prese di posizione che hanno fatto breccia nel nostro sistema istituzionale, il Presidente del Consiglio Berlusconi considera, a sua volta, le elezioni anticipate quale automatica conseguenza del venir meno della coesione interna alla maggioranza di governo (C. Lopapa, *Il premier studia già la data del voto "E vedrete che fini dovrà dimettersi"*, in *La Repubblica*, 5 agosto 2010, 3); in analoga direzione si sono espressi ministri in carica ed esponenti di primo piano della forze politiche della maggioranza "in fibrillazione". Lo stesso Presidente della Repubblica Napolitano ha dovuto replicare, nonostante la sua proverbiale prudenza, a qualcuna di queste superficiali dichiarazioni "agostane" che prefiguravano scenari di una crisi di governo peraltro ancora formalmente non aperta a distanza di qualche mese (P. Setti, <<Finge di rispettare la Carta, ma la tradisce>>, in *il Giornale*, 15 agosto 2010, pag. 5; N. Pietrafitta, *La rabbia di Napolitano <<Chieda lo stato d'accusa>>*, in *Il Tempo*, 17 agosto 2010, pag. 7; S. Bocconetti, *Napolitano sfida le destre: <<Io violo la Costituzione? Chiedete l'impeachment>>*, in *Liberazione*, 17 agosto 2010, pag. 3; M. Palombi, *Il Colle va alla guerra, in liberal*, 17 agosto 2010, pagg. 2-3).