

## LA FUNZIONE PARLAMENTARE

### 1. *L'irresistibile ascesa della funzione governativa nell'ordinamento italiano.*

In occasione di una recente lezione di Sabino Cassese dal titolo «L'architettura costituzionale italiana: dall'Unità ai nostri giorni», tenuta a New York, nell'ambito della conferenza internazionale su «L'Unità d'Italia e l'Indipendenza americana», l'illustre giurista così concludeva il suo *excursus*: «La Costituzione del 1948 [...] promise troppo e realizzò troppo poco, lasciando che la Costituzione vivente seguisse un percorso ben diverso da quello previsto dalla Costituzione formalmente vigente. Il filo rosso che collega le due Costituzioni (spezzato dall'“interludio” fascista) è dato dalla debolezza e dalla breve durata degli esecutivi».

Se ne dovrebbe o potrebbe dedurre che nell'ordinamento italiano a Governi deboli e spesso non in grado di durare nel tempo ha corrisposto e corrisponde un Parlamento forte capace di segnare la sorte e le scelte degli Esecutivi. Ciò non è propriamente vero: nell'arco di sessantatré anni di vigenza della Costituzione due sole volte si è verificato che un voto parlamentare abbia imposto le dimissioni del Governo. In entrambi i casi si è trattato della mancata conferma della fiducia richiesta direttamente dal medesimo Presidente del Consiglio (Romano Prodi) e non già di una azione parlamentare diretta contro quei Governi.

Del resto, come confermano alcune recenti iniziative, nessuna mozione di sfiducia è riuscita nell'intento dichiarato e costituzionalmente ineccepibile di obbligare alle dimissioni l'Esecutivo in carica. Si può dire che i Governi italiani, quando hanno lasciato la scena, lo hanno fatto a seguito di dimissioni volontarie del loro Presidente del Consiglio e che le ragioni delle frequenti crisi di governo, quelle del passato almeno, pur avendo avuto ovvi riflessi nei rapporti tra gruppi parlamentari, sono legate a questioni politiche tutte interne alle forze politiche della maggioranza. Piuttosto è opinione sempre più diffusa, almeno tra i costituzionalisti, che nel nostro Paese da circa una decina di anni si manifesta una profonda crisi della stessa istituzione parlamentare e della sua autonoma capacità di relazionarsi al Governo; crisi dunque destinata a compromettere in modo serio il tradizionale sistema di governo parlamentare, affermatosi già durante la vigenza dello Statuto albertino e che solo la dittatura fascista aveva abolito.

Sembrano evidenti e, in verità, persino esibite le clamorose manifestazioni esterne dell'inerzia parlamentare; così come, per fare esempi noti e recenti, dovrebbe lasciare sgomenti il mesto convergere della volontà maggioritaria delle Camere rispetto alle sollecitazioni provenienti dal Governo anche quando queste appaiono *prima facie* farneticazioni inaccettabili (penso alla stupefacente elevazione di conflitti di attribuzione per sostenere la lesione delle competenze camerali a proposito delle “ministerialità” di alcuni reati che si vorrebbero sottrarre alla cognizione del giudice comune).

La crisi – di natura esistenziale, si potrebbe dire – del Parlamento italiano si manifesta chiaramente, a partire dalla quattordicesima legislatura (2001-2006), si consolida nella brevissima quindicesima (2006-2008) e perdura tuttora sebbene vada rilevata una qualche controtendenza. Essa è stata ben preparata, quasi alimentata, dai propositi via via esplicitati dalle maggiori forze politiche italiane anche grazie al contributo determinante di parte autorevole della dottrina costituzionalistica e di molti politologi, esaltati dall'avvento del binomio “maggioritario-bipolarismo”. Qualche slogan ricorrente a partire dal 1994: «gli elettori sono chiamati ad eleggere il Governo e a scegliere i parlamentari»; «le maggioranze non si formano in Parlamento ma prima, davanti al corpo elettorale»; «i ribaltoni parlamentari sono una truffa ai danni degli elettori»; «il programma di governo da realizzare per via parlamentare è quello votato dagli elettori».

La legge elettorale vigente n. 270 del 2005, utilizzata con esiti assai diversi nelle ultime due tornate elettorali del 2006 e del 2008, ha di certo completato l'opera sfiando del tutto l'autonomia degli organi parlamentari, posto che consegna alle oligarchie delle forze politiche l'individuazione nominativa dei parlamentari, sottraendoli alla naturale e consapevole valutazione degli elettori senza che nessuno neghi la circostanza.

Tutto ciò, oltre che realizzare una frode in piena regola ai danni del corpo elettorale, rende problematica la presenza vitale nell'ordinamento costituzionale dell'organo centrale dell'organizzazione statale. In realtà, la vigente legge elettorale serviva, nell'intenzione dei suoi promotori, da puntello al

progetto di riforma costituzionale della seconda parte della Costituzione italiana, progetto che avrebbe esplicitamente “glorificato” una nuova forma di governo sconosciuta all’occidente democratico e che si prefiggeva di impastare qualche pezzo della dottrina di Duverger con l’invocata libertà di un Premier che avrebbe potuto vantare un’elezione diretta con tutti i crismi – dunque una sua ineccepibile legittimazione popolare che oggi non ha benché si tenti di accreditare il contrario – avendo a disposizione una maggioranza parlamentare annessa o di scorta e sotto “ricatto” di scioglimento. Cosa che del resto già accade, dalla metà degli anni Novanta, alle assemblee elettive degli enti territoriali del nostro Paese, incluse le Regioni.

Questa riforma costituzionale è stata respinta con il referendum del 26 giugno 2006 mentre la legge elettorale è potuta entrare in vigore e ora, come sempre accade per la legislazione elettorale nazionale, è difficile da rimuovere, sia ricorrendo all’incidente di costituzionalità sia perseguendo la non sempre felicemente sperimentata via referendaria. Legislazione elettorale a parte, l’esercizio della funzione parlamentare è stato negativamente condizionato nel nostro Paese dal superamento per via convenzionale, da parte delle forze politiche, degli ordinari presupposti che presiedono logicamente – prima ancora che sul piano istituzionale e costituzionale – al funzionamento dei meccanismi della forma di governo parlamentare. Li richiamo: l’Esecutivo nasce e muore in Parlamento; una maggioranza parlamentare è sempre in grado di cambiare il Governo in carica e di sostenerne un altro nel corso della legislatura, senza dover aspettare il previo consenso del corpo elettorale che, in effetti, ha una sua mutevole configurazione costituzionale ma che va interpellato a scadenze tendenzialmente fisse (alla naturale conclusione della legislatura). Abbandonando gli stessi presupposti teorici del sistema di governo parlamentare e, al contrario, sostenendosi che la rottura della maggioranza “impostasi” alle “ultime” elezioni produce una crisi di governo che porta “necessariamente” al voto anticipato, si finisce per esaltare nei fatti la relazione diretta tra il corpo elettorale e il Governo, secondo quella che viene dipinta come “democrazia maggioritaria” in linea con la tradizione democratica occidentale. Ma non è così.

Nell’ordinamento costituzionale italiano sembra essere emersa, quale stella polare del sistema istituzionale, la funzione governativa assunta a massima espressione di una democrazia efficiente e selettiva, chiamata a rispettare gli esiti del voto politico dal quale – si sostiene – scaturisce un Premier, una maggioranza parlamentare, un solo programma da realizzare. In sostanza gli elettori darebbero vita in un solo momento ad un blocco unico dal quale emergerebbe il Presidente del Consiglio, secondo taluno non più, dentro al Governo, un *primus inter pares* ma semmai un *primus supra pares*, per effetto delle “mutate condizioni del sistema istituzionale”, favorite dalla legge n. 270 del 2005.

Questa impostazione ha avuto riflessi rilevanti su altri versanti dell’organizzazione costituzionale. Recentemente proprio il giudice costituzionale, pur avendo escluso la preminenza istituzionale del Premier rispetto agli altri membri del Governo (sent. n. 262 del 2009), si è spinto a considerare l’esercizio della funzione di governo meritevole di specifica considerazione (sent. n. 23 del 2011) rispetto alle possibili “interferenze” del giudice penale tenuto, a sua volta, ad accertare eventuali responsabilità dei membri del Governo. E ciò, a voler ben vedere, nonostante la normativa costituzionale sul terreno delle garanzie immunitarie e delle deroghe alla legalità comune preservi esplicitamente – beninteso a certe condizioni – solo la funzione parlamentare. La stessa legge cost. n. 1 del 1989 attribuisce, non a caso, alla Camera di appartenenza del ministro o al Senato la decisione se autorizzare o meno la celebrazione di un processo che attenga alla commissione di un reato ministeriale, perché solo l’organo parlamentare può valutare in modo «insindacabile» a maggioranza qualificata che «l’inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di governo». Se si resta al dato costituzionale, non si desume affatto la supremazia della funzione governativa sulle altre funzioni pubbliche e a maggior ragione niente sembra attrarre le Camere nell’orbita del Governo.

## 2. Il significato del Parlamento negli ordinamenti democratici.

La Costituzione è ancora nel nostro Paese un atto normativo “vivente”, che delinea la struttura dello Stato secondo note coordinate, comuni a tutti i Paesi di democrazia classica, volte a suddividere tra organi distinti il potere statale d’imperio.

Sofferinarsi sull’esercizio della funzione parlamentare nelle sperimentate democrazie costituzionali serve pertanto a verificare il ruolo riconosciuto al Parlamento in contesti diversi da quello italiano, nei quali

ben prima che da noi la Costituzione o comunque regole di natura costituzionale prevedono la presenza dell'organo parlamentare al fianco di altri organi statuali, a cominciare dal Governo, chiamato, a sua volta, a svolgere quell'altro "pezzo" della funzione pubblica che sarebbe riduttivo continuare ad identificare con l'espressione "funzione esecutiva", stante l'accresciuta, diretta responsabilità dello Stato nell'amministrazione della cosa pubblica.

Si parte dunque dalla singolare esperienza britannica nella quale, come è noto, l'organo della rappresentanza politica della comunità da governare è sempre stato il Parlamento, sin da quando si è affermato il principio per cui il Sovrano non poteva imporre prelievi di ricchezza a carico dei propri sudditi senza il consenso delle Assemblies in cui erano rappresentati i componenti dei diversi ceti (*Statutum de tallagio non concedendo*, 1297). Si può allora comprendere perché, ancora oggi, il Sovrano britannico, pur svuotato di qualsiasi potere effettivo riconducibile alla sua persona, resti un simbolo dell'identità nazionale e un'istituzione ancora capace di esaltare la coesione del Paese.

Affermatosi il suffragio universale, che consente la libertà del voto politico, deve darsi per acquisito che il presupposto che qualifica la stessa democrazia è la presenza di organi parlamentari elettivi.

Il Parlamento, pertanto, proprio in virtù della sua "genetica" capacità rappresentativa dell'intera comunità nazionale, agisce prima di tutto sul versante della *forma di Stato*: esso è un organo che sprigiona dal basso potere decisionale e lo indirizza verso l'autorità chiamata a governare dall'alto la comunità nazionale, condizionandone l'azione. Tuttavia, come è inevitabile, il ruolo del Parlamento è destinato a connotare un dato ordinamento anche sul versante della *forma di governo*, cioè del rapporto che intercorre tra di esso e il Governo in senso stretto, inteso come l'organo costituzionale a cui compete – non potendosi occupare direttamente il Parlamento – la cura della vita comunitaria, la quotidiana conduzione dell'apparato dello Stato. L'individuazione dell'organo chiamato ad assolvere questa specifica funzione costituisce, perciò, un'altra scelta organizzativa di natura costituzionale destinata a completare un aspetto essenziale del funzionamento in chiave dinamica dello Stato.

Anche se l'Esecutivo talvolta vanta una legittimazione popolare diretta – è quanto accade, in modo differente, nel sistema di governo presidenziale statunitense o in quello semipresidenziale francese – , nondimeno la presenza di organi parlamentari impedisce che esso possa essere in grado di disporre in modo esclusivo o comunque autonomo del potere di indirizzo politico. In altri termini, al Parlamento deve sempre essere riconosciuta la competenza necessaria per determinare una parte, non delegabile, dell'indirizzo politico. Sebbene il vertice dell'Esecutivo eletto direttamente sia chiamato ad esprimere l'Unità della nazione cumulando la carica governativa con quella di Capo dello Stato, in realtà la rappresentanza nazionale del corpo elettorale resta comunque affidata all'organo parlamentare (la Camera dei Rappresentanti nordamericana, l'Assemblea nazionale francese). In effetti, il mandato ricevuto dagli elettori non consente di distinguere i parlamentari a seconda dell'orientamento da essi maturato nei riguardi del Governo in carica. Prima di ogni cosa si è parlamentari e pertanto si è liberi, interpretando di volta in volta l'interesse nazionale secondo le proprie convinzioni personali, di aderire nel corso della legislatura a un certo gruppo anziché a un altro e finanche di non aderire ad alcun gruppo.

Il terreno di elezione nel quale si concretizza la funzione parlamentare è la produzione normativa di carattere primario. La legislazione è sempre affidata all'organo parlamentare pur nella varietà delle procedure che ciascun ordinamento predispone direttamente nel testo costituzionale, lasciando ampi spazi alla regolamentazione interna di ciascuna Camera. Negli ordinamenti democratici, di solito, all'organo parlamentare, oltre alla funzione legislativa, sono assicurati ulteriori strumenti di indirizzo e controllo rispetto all'azione dell'Esecutivo, che rendono inevitabile la sua compartecipazione alle scelte effettuate da quest'ultimo e imputabili allo Stato. In un contesto democratico classico il "minimo garantito" che dovrebbe sempre contraddistinguere il ruolo di un Parlamento, indipendentemente dalla forma di governo prescelta, consiste dunque nel riservare a tale organo un potere pressoché esclusivo di produzione normativa primaria, come pure la possibilità di condizionare – più o meno largamente a seconda degli strumenti disponibili – l'indirizzo politico che si afferma nell'ordinamento. Da ciò discende che negli ordinamenti democratici l'attività di indirizzo rappresenta «il frutto di un accordo necessario – ci ricorda Silvestri – tra gli organi costituzionali politici».

Certamente i sistemi di governo contraddistinti da una derivazione parlamentare dell'Esecutivo finiscono per riservare al Parlamento un *quid pluris* rispetto al suddetto "minimo garantito".

La forma di governo parlamentare presuppone un'opportuna dose di elasticità nell'instaurazione della relazione fiduciaria, spesso puntellata da strumenti e procedure che vorrebbero "stabilizzare" il Governo, evitando che tale organo rimanga alla mercé di "rovesci" parlamentari estemporanei. Ecco perché

talvolta si richiede la c.d. sfiducia costruttiva come pure si consente la “libertà di dissenso” da parte della maggioranza parlamentare rispetto a specifiche proposte del Governo (al quale spetta non soltanto realizzare l’indirizzo politico ma anche elaborare programmi) o, ancora, si prevede il differimento del voto quando viene presentata una mozione di sfiducia.

In ogni caso il Capo del Governo non è il capo della maggioranza parlamentare. L’autorevolezza e la durata della sua leadership hanno natura politica e non sono assistite da garanzie costituzionali; dunque, nel sistema parlamentare, non c’è un divieto di ricoprire la carica di Primo Ministro dopo un certo numero di legislature e, al contempo, si può essere immediatamente sfiduciati senza portare a termine la legislatura. Il rendimento della relazione fiduciaria, una volta instaurata, è fisiologicamente condizionato dalla tenuta del sistema politico (più o meno facilitata dalla tenuta dei gruppi che sostengono il Governo) e naturalmente anche da quel che accade fuori dal Parlamento.

Garantire una larga rappresentanza del corpo elettorale o adottare sistemi elettorali più o meno selettivi (al fine di meglio assicurare la funzionalità dell’organo parlamentare) incide perciò sul tasso di democraticità dell’ordinamento. Una società variegata e composita, che esprime forti divisioni sociali, politiche e territoriali, sopporta con difficoltà molto maggiore di altre comunità più omogenee e comunque meno conflittuali una rappresentanza parlamentare concepita per lasciare fuori dall’organo istituzionale interessi e istanze di gruppi che, se esclusi, potrebbero spingersi sino a ricorrere ad altri canali per essere adeguatamente considerati prima ancora che difesi. Non a caso, laddove la forma di Stato assume chiare connotazioni federali, il Parlamento presenta un assetto bicamerale, così da consentire la diretta rappresentanza “al centro” degli Stati o degli enti territoriali, comunque denominati, che danno vita alla federazione. Resta in ogni caso impregiudicata la capacità della società civile di organizzarsi anche fuori dal circuito della rappresentanza parlamentare; infatti, gli ordinamenti democratici, che si preoccupano di superare l’exasperazione dell’individualismo di matrice liberale, riconoscono e favoriscono un certo livello di dinamismo sociale, garantendo diverse forme di autonomia, non solo territoriale ma anche funzionale, che sono considerate espressione di pluralismo istituzionale e di contenimento dell’espansione del controllo politico-parlamentare sulla Comunità, la quale, almeno entro certi limiti, deve potersi autogovernare.

### *3. Le peculiarità strutturali del Parlamento italiano e la neutralità delle opzioni costituzionali rispetto alla sorte del Governo.*

Quali sono, dunque, a proposito dell’esercizio della funzione parlamentare le soluzioni apprestate dalla Costituzione italiana che assicura al Parlamento competenze che vanno oltre il “minimo garantito”?

La prima e più rilevante considerazione riguarda la configurazione di un Parlamento bicamerale non sostenuto da una forma di stato federale, nel quale la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica (che è eletto a base regionale ma non è una Camera delle Regioni) partecipano allo stesso titolo tanto alla formazione della legge quanto alle “vicende esistenziali” – nomina e revoca – del Governo, secondo un’impostazione originale definita di “bicameralismo perfetto”. A parte il numero dei componenti, la differenziazione attiene non tanto al sistema elettorale – da sempre simile ma non identico – quanto piuttosto alle procedure regolamentari interne ai due rami del Parlamento. I regolamenti parlamentari sono fonti a competenza riservata e la loro applicazione sfugge, in linea di principio, a una verifica esterna di natura giurisdizionale, in nome della tradizionale autonomia (e della connessa autodichia) riservata agli organi parlamentari (art. 66 Cost.). Maggioranze differenti tra le due Camere possono costituire un ostacolo non indifferente alla funzionalità del sistema costituzionale anche se la prassi, fatta eccezione per quella più recente, non sembra avvalorare questo assunto.

La seconda considerazione riguarda la maggioranza richiesta dalla Costituzione per accordare e revocare la fiducia al Governo così come per approvare, con alcune rilevanti e note eccezioni, le leggi che è la maggioranza semplice, ossia la maggioranza dei partecipanti al voto. Circa le modalità di espressione del voto parlamentare, a parte quanto previsto per le votazioni inerenti alla fiducia, il dettato costituzionale rimette le scelte relative interamente ai regolamenti delle Camere, che hanno notevolmente ridimensionato il ricorso al voto segreto.

Alla luce del descritto quadro normativo, si può affermare che, per il tramite del voto parlamentare, è sempre possibile far nascere un Governo come pure – si fa per dire – liberarsene. In altre parole, non mi pare che dalle regole costituzionali si possa desumere un significato “istituzionalmente orientato” in favore di un Governo in carica piuttosto che di un nascituro Esecutivo. È certo che l’ordinamento italiano non

contempla l'istituto della sfiducia costruttiva (previsto invece dalla Legge Fondamentale tedesca) e ciò, come è ovvio, dovrebbe rendere più semplice, anche sul piano politico, la caduta del Governo in carica, che non è necessariamente subordinata alla previa individuazione del nuovo Presidente del Consiglio.

Per la stabilizzazione dell'Esecutivo – a parte gli atti di autolesionismo dei due Governi Prodi – molto ha fatto la questione di fiducia prevista dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari. Si tratta di uno strumento che tuttavia ha finito per comprimere la libertà di determinazione della stessa maggioranza parlamentare. Molto spesso, infatti, la questione di fiducia è posta non già per verificare il sostegno della maggioranza parlamentare ma per favorire l'approvazione di provvedimenti concreti, traducendosi in sostanza nell'imposizione di una sorta di ricatto: "prendere o lasciare", con tutto quel che ne può conseguire. Si consideri, per inciso, che in Gran Bretagna simile istituto non è a disposizione del Premier.

Non vorrei soffermarmi troppo sulle vicende caratterizzanti il poco strutturato sistema politico italiano, benché si tratti di una questione che, come risulta palese, incrocia l'esercizio della funzione parlamentare, soprattutto laddove è dal Parlamento che derivano i Governi. Purtroppo ci si è ridotti a sperare che l'etica possa, infine, venire in soccorso della politica, potendosi solo ricordare – con una vena di moralismo che non spetta certo ai docenti universitari – ai cittadini chiamati a svolgere una funzione pubblica che la Costituzione richiede loro il dovere di adempierla «con disciplina e onore» (art. 54, secondo comma, Cost.).

Il suddetto richiamo basta da solo a mettere a nudo il degrado insopportabile in cui è finita la classe politica italiana, al punto che anche dall'esercizio della funzione parlamentare il nostro Paese e la nostra democrazia non sembrano ricevere spunti capaci di orientare la Comunità nazionale nelle difficoltà derivanti dal c.d. sistema globalizzato.

In ogni caso, da un lato, l'arretratezza culturale sul terreno della elaborazione (o anche solo dell'accettazione) dei principi del costituzionalismo, dall'altro lato, i problemi genetici di tenuta del sistema politico, aggravati nel presente dalla scomparsa di partiti adeguatamente strutturati che sono stati sostituiti da consorterie per lo più prive di leader credibili e responsabili, sembrano affidare le sorti della precaria democrazia italiana agli organi cui non spettano funzioni di indirizzo politico bensì compiti di garanzia costituzionale. Si tratta tuttavia, per usare una metafora calcistica, di un gioco meramente difensivo: tutti dietro la linea della palla, con il rischio di perdere comunque la partita, sebbene ci si sia difesi con ordine, con attenzione e, da parte di qualcuno, persino con generosa abnegazione.

In conclusione, torno alle parole del professor Cassese evocate all'inizio del mio intervento e riguardanti la precarietà dei Governi. Nei sistemi democratici, nei quali è prevista la presenza di organi parlamentari, l'Esecutivo può essere stabilizzato solo prevedendo l'elezione diretta di chi è chiamato a guidarlo per un tempo prestabilito (che, considerando nel complesso gli ordinamenti democratici, non eccede i dieci anni attualmente consentiti dalla Costituzione francese per il Presidente della Repubblica, rieleggibile solo per un secondo mandato consecutivo). In ogni caso, il *Capo di Stato e di Governo* nelle democrazie occidentali classiche non può mai contare su di un congegno costituzionale formalizzato che gli permetta il controllo del Parlamento attraverso una "sua" maggioranza precostituita; se, come accade talvolta, l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, anche per l'effetto di trascinamento che ne deriva, è in grado di orientare la successiva elezione parlamentare in senso a questi favorevole, ciò è comunque conseguenza di un'espressa volontà elettorale, manifestata in un suffragio distinto e separato. Il forte legame che in simili contesti spesso viene ad instaurarsi tra la maggioranza parlamentare e il Capo dell'Esecutivo discende dunque da un'evenienza politica, da un dato fattuale giuridicamente irrilevante e comunque non necessario a garantire il funzionamento dell'ordinamento costituzionale.