

**Rapporti tra gli organi costituzionali
Capacità e responsabilità decisionale delle istituzioni**

S. Ivo alla Sapienza – Roma Sabato 23 Maggio 2009

Celia Quispe Ricalde
Dottore di ricerca alla Facoltà di scienze politiche
Università La Sapienza- Roma

Al centro di questa mia riflessione si pone l'analisi delle funzioni degli organi costituzionali che decidono ed attuano la direzione politica o di governo, cioè il Parlamento e il Governo.

Nel ripercorrere l'evoluzione e trasformazione del sistema istituzionale italiano configurato dalla Costituzione del 1948, come si vedrà, viene in evidenza che la capacità e la responsabilità decisionali delle istituzioni è stata notevolmente condizionata dal sistema politico e in particolare dal ruolo dei partiti politici. Sotto questo punto di vista l'evoluzione degli ultimi anni ha visto l'affermarsi di un Governo forte a livello istituzionale.

L'analisi verrà sommariamente svolta attorno a due punti essenziali: le caratteristiche del modello di Governo secondo la Costituzione e l'evoluzione-trasformazione del sistema istituzionale.

Caratteristiche del modello costituzionale di governo.

La forma di governo approvata a larga maggioranza dall'Assemblea Costituente fu quella parlamentare razionalizzata, in cui rimase la centralità del Parlamento: l'investitura del Governo deriva dalla fiducia del Parlamento con l'approvazione del programma da parte di ciascuna Camera. Peraltro, tale centralità è decisiva per l'elezione del Presidente della Repubblica e per la sua configurazione quale rappresentante dell'unità nazionale: un potere a sé, distinto del potere esecutivo. Al Capo dello Stato, ai fini di garantire stabilità politica, viene attribuito il potere di nomina del Governo e lo scioglimento delle Camere, prerogative attraverso le quali la Costituente ha introdotto la razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Nucleo di razionalità consistente nella necessità, da un lato, di evitare la concentrazione del potere e, dall'altro, di consentire la individuazione delle responsabilità dei governanti, così da permettere in conseguenza la rinnovazione di essi da parte dei governati e da assicurare in tal modo il corretto funzionamento del sistema democratico rappresentativo.

Inoltre, la centralità e la prevalenza della funzione legislativa parlamentare rispetto a ogni altra potestà normativa prevista dalla Costituzione è confermata dalla grande attenzione dedicata dal Costituente alla disciplina di tutto il procedimento di formazione della legge, cui corrisponde d'altra parte una scarsissima attenzione dedicata ai poteri del governo nell'attività legislativa, mentre, come vedremo, i Regolamenti parlamentari riconoscono al Governo una vasta gamma di poteri privilegiati in ordine all'iter di tutti i disegni di legge e non solo di quelli di iniziativa governativa. Il che dimostra come, al di là della formula costituzionale in base alla quale la funzione legislativa appartiene alle Camere, nella realtà la funzione resta al Governo, e non solo nelle fattispecie specifiche dei decreti legge e dei decreti legislativi, ma nel suo complesso.

La scelta di questa forma di governo nasce da due spinte ben diverse: da una parte, la notevole diffidenza di un eccessivo rafforzamento del Governo nei confronti del Parlamento. Si tratta di una diffidenza facilmente spiegabile se si tiene conto del periodo autoritario del fascismo. D'altra parte, una posizione ben diversa dalla prima, quella di non ripetere gli errori dell'esperienza prefascista (regime parlamentare liberale), che faceva temere i rischi impliciti in un regime assembleare¹, il cui effetto paralizzante e disgregativo del sistema democratico si era fatto sentire con conseguenze fatali, in modo particolare nella Germania di Weimar.

La soluzione alle due spinte così diverse è stata trovata dai costituenti nell'attribuzione dei poteri del Presidente della Repubblica. Tuttavia non risolve la complessità degli elementi coinvolti, che la fanno flessibile e aperta a esiti diversi, dipendenti dal ruolo dei partiti e dall'evoluzione del sistema politico. In questo senso non può destare meraviglia che le forze politiche si siano impegnate in progetti a favore dell'aumento dei poteri del Parlamento, come mediante la riforma dei Regolamenti parlamentari del 1971, di cui diremo più avanti; oppure in progetti che avessero per effetto la diminuzione dei poteri parlamentari ed un aumento di quelli governativi (modifiche dei Regolamenti parlamentari degli anni '80).

Lo sviluppo del modello costituzionale

La scelta a favore di un regime parlamentare razionalizzato e l'adozione di una legge elettorale proporzionale hanno determinato una forma di governo

¹ Durante l'elaborazione della Carta costituzionale si discusse a lungo sulla scelta della repubblica parlamentare, si manifestavano una serie di preoccupazioni per la degenerazione del parlamentarismo, così P. Calamandrei argomentando la proposta di governo a forma presidenziale sosteneva che il fascismo era nato nel contesto della fragilità dei governi parlamentari del primo dopoguerra.

“labile” che ha spinto verso la trasformazione della forma di governo originariamente disegnata dalla Costituzione.

Analizzando in concreto gli elementi che hanno spinto a questa trasformazione, c'è da notare che la Costituzione assegnava al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di dirigere la politica generale del governo, attribuendogliene al contempo la responsabilità del suo operato nei confronti del Parlamento; nel concreto invece è accaduto che le forze politiche hanno escluso questo ruolo del Presidente del Consiglio. Infatti, a causa del convergere di interessi molteplici, del partito di maggioranza relativa e dei partiti minori della maggioranza, il suo compito di direzione è stato ridotto ad un ruolo di mediazione continua tra le diverse componenti politiche in seno al Consiglio.

A non minori distorsioni risulta essere stata sottoposta la posizione dei Ministri, che la Costituzione li vuole impegnati alla collaborazione nella formulazione e nella attuazione della politica generale del governo, in ragione della quale è prevista la doppia responsabilità, collegiale ed individuale (art. 95 c. 2 Cost.). In realtà non è stato possibile collegare, dal punto di vista istituzionale, la loro posizione alla realizzazione di un programma della coalizione, perché la loro funzione di governo si è tradotta essenzialmente in un compito di rappresentanza dei partiti all'interno del Consiglio.

Inoltre, lo sviluppo del sistema politico mostra che il carattere ideologico delle competizioni elettorali ha portato alla formazione di coalizioni basate non su obiettivi comuni, ma sulla necessità storico-contingente di gestire il Governo. L'accordo di coalizione diventato quasi un affare privato dei partiti politici è stato gestito esclusivamente da questi con la ulteriore conseguenza che, per questa via, i partiti prevalevano sul Governo.

D'altro canto sul piano parlamentare, c'è stata la tendenza ad accentuare fortemente il modello decisionale del parlamento con le riforme dei Regolamenti varati sia alla Camera che al Senato il 1 marzo del 1971, regolamento che rispondeva sostanzialmente all'affermazione della centralità del Parlamento e alla necessità di larghe intese tra le forze parlamentari per l'attività delle assemblee e lo svolgimento della funzione legislativa. Gli aspetti discriminanti di questa riforma furono: l'introduzione del voto all'unanimità²; venne introdotto l'istituto delle udienze conoscitive, attraverso il quale l'organo parlamentare è in grado di acquisire, da fonti diverse da quelle governative, ogni possibile ed utile dato informativo, in ordine alle questioni oggetto di discussione; si riconobbe lo statuto delle opposizioni, particolarmente attento ad assicurarne il coinvolgimento in tutta una serie di decisioni fondamentali nella vita delle Camere. Altresì si formalizzò la Conferenza dei presidenti

² Si sanciva l'unanimità per l'intesa sul programma dei lavori della Camera e si parlava di unanimità tra i rappresentanti dei gruppi

dei gruppi parlamentari che con il tempo è diventata sempre più determinante nell'organizzazione degli stessi lavori parlamentari. Sul piano del governo si attenuarono i profili del Governo direttivo, si ridussero fortemente i poteri di direzione del Presidente di Consiglio nei confronti dei Ministri, si accentuò invece il ruolo politico dei singoli Ministri ed in fine si riconobbe alle Commissioni parlamentari il potere di votare risoluzioni che impegnavano il Governo ad assumere determinati comportamenti (si parlerà in questo caso di commissione "in sede politica").

Tuttavia queste riforme non riuscirono nel loro intento fino in fondo. Tra le cause anche l'inasprirsi della lotta politica, che portò in Parlamento a pratiche di ostruzione e a tattiche dilatorie. Si trattò in molti casi di presentare una gran quantità di emendamenti in modo da rallentare o mettere in crisi il cammino di un provvedimento, e in tal modo aprire la strada a una contrattazione tra maggioranza e opposizione³.

Le modifiche apportate ai regolamenti parlamentari, nel periodo successivo, hanno invece rispecchiato tendenze di segno diverso, volte ad accentuare il ruolo del Governo, la sua capacità di mantenere salda e solidale la sua maggioranza parlamentare, nonché a ridurre i margini di coesione tra maggioranze e opposizione.

Si spiegano così l'abolizione del voto segreto per alcune leggi e in particolare per tutte quelle che guidano la manovra di bilancio, lo scopo era quello di evitare che una parte dei parlamentari dello schieramento di maggioranza votasse contro il provvedimento del governo; l'arricchimento dei poteri del Governo in Parlamento attraverso un allargamento delle ipotesi in cui può essere posta la questione di fiducia, la previsione di procedimenti abbreviati per la conversione dei decreti-legge, l'accentuazione del peso che esso gioca nella determinazione del programma dei lavori parlamentari, ecc; la riconduzione del ruolo della opposizione a quello, più tradizionale, di soggetto politico chiamato a contrastare e a condizionare l'operato della maggioranza, ma non a contrastare con essa il contenuto delle decisioni da assumere (si pensi alla drastica caduta della regola dell'unanimità, prima prevista per una serie di importanti decisioni e al rigido contingentamento dei tempi della discussione che è stato introdotto).

Sempre sulla linea del rafforzamento della funzione del Governo, nel 1988 è stata approvata la legge n. 400, legge sulla Presidenza del Consiglio dei

³ Gli emendamenti erano diventati un'arma ostruzionista dilagante e paralizzante in particolare da parte di piccoli gruppi dell'opposizione: durante l'approvazione della riforma del Regolamento parlamentare del 1981, i deputati radicali presentarono 53,366 emendamenti, facendo in questo modo molto difficile l'approvazione delle riforme.

Ministri, con la quale si è accentuato il ruolo di preminenza del Presidente del Consiglio attraverso la predisposizione di un apparato organizzativo che consente a questo di esercitare le sue funzioni di direzione, di indirizzo e di coordinamento dell'attività complessiva del Governo.

La legge n. 400, ha inoltre favorito un ulteriore ampliamento delle funzioni normative dell'esecutivo. Questa legge regola i poteri normativi secondari del governo, riguardo soprattutto la previsione di regolamenti indipendenti che intervengono in materie non disciplinate dalla legge e non coperte da riserva di legge, nonché regolamenti destinati ad attivare processi di delegificazione⁴.

La riforma del Regolamento della Camera del 1997 aprì la strada alla programmazione e ad una più funzionale organizzazione dei lavori parlamentari. I nuovi articoli 23 e 24 prevedono l'approvazione del programma in un arco di tempo di due-tre mesi e la fissazione dei calendari e dell'ordine del giorno, sulla base delle indicazioni e delle priorità delle esigenze del Governo rispetto a quelle delle due Camere. Inoltre la riforma stabilisce un ragionevole contenimento dei dibattiti con la fissazione di un tempo globale, tempo che lo si ripartisce proporzionalmente fra i gruppi, salvo poi operare degli aggiustamenti in modo da assicurare una sorta di soglia minima uguale per tutti. Questa regola del contingentamento, prima utilizzata solo per la discussione in sede di sessione di bilancio, viene ora generalizzata. Tale sistema, nel regolamento del Senato, è stato esteso anche alle discussioni relative alla conversione dei decreti legge.

Infine, nuove disposizioni regolamentari puntano a limitare l'uso indiscriminato del potere di emendamento dei testi legislativi in discussione, soprattutto con la previsione della regola della votazione congiunta di più emendamenti che siano riconducibili ad un principio comune, il voto contrario al principio determina automaticamente il rigetto di tutti gli emendamenti.

Oltre agli interventi di riforma dei Regolamenti Parlamentari negli anni '90 del XX Secolo, la riforma del sistema elettorale introduce un ulteriore elemento di cambiamento nei rapporti Governo-Parlamento. L'esistenza di una maggioranza di Governo quanto mai ampia finisce per generare una maggiore autonomia del Governo nei confronti del Parlamento, riducendo gravemente il ruolo di questo ultimo e i diritti dell'opposizione.

⁴ Riguardo la legge n. 400, parte della dottrina è stata incline a considerare tale legge come un tentativo anziché di allargare, di contenere, con l'impostazione di limiti procedurali, un potere normativo esercitato da sempre al di fuori di regole precise e perciò stesso in grado di creare una situazione complessiva di forte incostituzionalità.

Infatti in primo luogo con le ultime riforme dei regolamenti parlamentari il Governo esercita un'influenza crescente sull'agenda parlamentare, essendo in grado di far valere nella programmazione dei lavori le priorità da esso stabilite, e, in presenza di una maggioranza consistente, imprime tempi rapidi all'attuazione del programma dei lavori e all'approvazione dei disegni di legge che considera più importanti. Inoltre il governo dispone di strumenti più che congrui per superare l'ostruzionismo parlamentare, tra i quali spicca più ancora del ricorso alla questione di fiducia, il meccanismo del "contingentamento" dei tempi di discussione, che comprime entro termini certi e ristretti gli spazi di intervento dei vari gruppi parlamentari.

In secondo luogo il Governo svolge un ruolo assolutamente preponderante nella produzione normativa. Tale constatazione non riguarda soltanto l'aumento della percentuale dei provvedimenti approvati dalle Camere su iniziativa governativa, ma soprattutto il ricorso massiccio agli atti con forza di legge ed ai regolamenti di delegificazione.

In questo contesto viene da chiedersi quale siano le funzioni del Parlamento e del Governo quando questo disponga di una maggioranza parlamentare numericamente forte.

La dottrina italiana è concorde nell'affermare la necessità, da una parte, di razionalizzare il Governo ed i suoi circuiti istituzionali dando ad essi alcune competenze proprie, ma sempre sottomesse al controllo parlamentare; e, dall'altra parte, una rivalutazione del ruolo del Parlamento, mettendolo in grado di esercitare il suo ruolo legislativo e di dimostrare una capacità di coordinamento tra i vari centri di elaborazione delle politiche nazionali.

Inoltre, in quanto le forze politiche hanno mantenuto il centro di decisione politica al di fuori delle istituzioni di governo, appare necessario porre il rimedio con regole che puntino al superamento della divaricazione tra l'ambito decisionale politico (i partiti) e quello della decisione istituzionale (il Governo), o che, quanto meno, limiti il potere dei partiti di incidere, senza un freno, sulla vita dei governi.