

Editoriale

La debolezza del Parlamento

Giovanni Di Cosimo*

Questo fascicolo della *Rivista* delinea un quadro accurato della problematica condizione in cui si trova l'Assemblea rappresentativa. In particolare, muovendo da differenti prospettive di analisi, le riflessioni offerte al lettore documentano il dato della attuale debolezza del Parlamento, e prospettano altresì i modi per tentare di restituire all'Assemblea, almeno in parte, il ruolo che le compete nel sistema dei poteri tratteggiato dalla Costituzione repubblicana. Sulla scorta di tali riflessioni, si possono in via introduttiva sottolineare brevemente quattro punti.

Il primo: il fenomeno, di estremo rilievo istituzionale, della debolezza del Parlamento, costituisce soprattutto la conseguenza di una progressiva alterazione del rapporto con l'Esecutivo, come ha estesamente dimostrato la dottrina, che si è soffermata in particolare su forme macroscopiche come l'abuso della decretazione d'urgenza e il ricorso alla micidiale abbinata fra maxiemendamento e questione di fiducia.

Un aspetto meno esplorato corrisponde al nodo delle competenze tecniche. Le Camere dipendono dall'Esecutivo per il reperimento delle informazioni, ovvero dall'organo destinatario della funzione parlamentare di indirizzo e controllo. Una situazione che nella prassi assume i tratti di una vera e propria «patologia del principio della separazione dei poteri» (Vernata).

Altri fronti di erosione del ruolo parlamentare, quali l'inarrestabile espansione dell'ordinamento dell'Unione europea, si riverberano in misura significativa sul rapporto fra Legislativo ed Esecutivo, posto che quest'ultimo costituisce l'interlocutore principe delle istituzioni europee. Sicché non si va lontano dal vero osservando che il fenomeno della debolezza parlamentare risulta riconducibile in larga parte al rapporto con il Governo.

* Università degli Studi di Macerata.

Va aggiunto che la debolezza parlamentare non dipende dalle caratteristiche della forma di governo parlamentare. Lo rileva D'Andrea, secondo il quale il disallineamento fra Parlamento e Governo deriva piuttosto dal concetto, che si è fatto progressivamente strada, del governo eletto (un "mito" lo definisce).

Il secondo: l'azione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, per molti versi meritoria a difesa delle prerogative parlamentari, presenta anche aspetti controversi che concorrono a spiegare la debolezza del Parlamento. Da un lato, al Capo dello Stato si addebita di aver acquisito un «ruolo di attore della scena politica» (D'Andrea). I governi "promossi" dal Presidente comporterebbero una «sempre crescente erosione della funzione parlamentare nel sistema di governo».

Dall'altro, si colgono i limiti della giurisprudenza costituzionale, come nel caso dell'interpretazione in chiave finalistica del requisito dell'omogeneità, che «pone le premesse perché si possa ampiamente e senza troppe difficoltà sfruttare il procedimento di conversione del decreto legge al posto del procedimento legislativo ordinario, di fatto così reso marginale e secondario» (Curreri).

A sua volta la giurisprudenza sulla legge di bilancio appare connotata da «una certa inversione del percorso argomentativo», dato che «è l'interpretazione delle prerogative costituzionali che si presumono in concreto lese a condizionare la valutazione dell'accaduto e non certo quest'ultima a poter condizionare la prima». Il grande assente in tali decisioni del giudice costituzionale è il parametro dell'art. 72 Cost.: la Corte ha difeso l'Assemblea verso l'esterno, nei confronti del Governo, ma non verso l'interno, «quando si è trattato di difendere il Parlamento da sé stesso, sulla base di una precisa scelta ermeneutica tesa a privilegiare l'autonomia regolamentare delle Camere» (Curreri).

Analoghe considerazioni critiche suscita la decisione di attribuire alla dialettica con la Commissione Ue nell'ambito del procedimento di approvazione della legge di bilancio «efficacia esimente rispetto alle ipotetiche lesioni delle prerogative parlamentari», con la conseguenza che si riduce il margine di discrezionalità rispetto alle politiche economico-finanziarie imposte dagli organi europei, e il Parlamento «si trova mutilato nelle proprie capacità di interlocuzione ed eventuale contrapposizione» (Giroto).

Infine, poco convincente risulta l'interpretazione della centralità del Parlamento che porta la Corte a non ritenere sussistente la violazione delle prerogative parlamentari nelle ipotesi in cui il Parlamento medesimo accetta che

siano compresse. A questa impostazione si rimprovera di non tener conto della prassi nella quale la maggioranza si appiattisce sulle posizioni governative, ragion per cui ad essa «non corrisponde una iper-valorizzazione del Parlamento nelle dinamiche sostanziali della forma di governo» (Cavaggion). Nella visione della Corte, il conflitto fra poteri serve a tutelare le prerogative del potere legislativo piuttosto che delle opposizioni; la giurisprudenza costituzionale rispecchia un'impostazione fondata sulla classica separazione dei poteri che non dà rilievo alle minoranze.

Il terzo punto riguarda le “colpe” del Parlamento. Da un lato, alla deriva leaderistica dei partiti ha corrisposto una «torsione in senso ratificante del Parlamento» (Cavaggion). Più esattamente, la maggioranza parlamentare svolge un «ruolo ancillare nel rapporto con il Governo» (D'Andrea). L'atteggiamento supino delle maggioranze dipende da varie cause, fra le quali i perversi meccanismi elettorali che attribuiscono ai capipartito la scelta effettiva dei parlamentari.

Dall'altro, il Parlamento è apparso restio a dotarsi di strumenti per competere con il Governo sul piano informativo (Vernata).

L'ultimo punto riguarda i possibili rimedi che si dirigono anzitutto al sistema bicamerale perfetto, generalmente considerato uno snodo da ripensare della architettura istituzionale. All'idea di specializzare una delle due camere (Giroto), fa riscontro la proposta che il potere di accordare la fiducia al Governo venga attribuita al Parlamento in sede comune (D'Andrea).

Altre proposte riguardano lo statuto dell'opposizione, che potrebbe essere introdotto tanto per mezzo di una modifica costituzionale, quanto, a costituzione invariata, per mezzo della modifica dei regolamenti parlamentari e della revisione degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale (Cavaggion).

Infine, si osserva che alla causa del Parlamento sarebbe molto utile che la giurisprudenza costituzionale adottasse un sindacato sul procedimento legislativo (Curreri).