

VERSO IL REFERENDUM/14

Il Parlamento diventerà una cameretta del Governo

POLITICS

10_11_2016



Con l'intervento dell'avv. Roberto Respinti prosegue la collaborazione del Centro studi Livatino (www.centrostudilivatino.it) tesa a illustrare i passaggi più significativi della riforma costituzionale e a sottolinearne i profili problematici, allo scopo di avvicinarsi alla scadenza del voto referendario avendo consapevolezza dei contenuti delle modifiche, e lasciando da parte gli slogan. Gli interventi sono pubblicati ogni lunedì e

giovedì. Quello che compare oggi torna sul tema del rapporto fra Governo e Parlamento, e quindi fra Esecutivo e Legislativo, a seguito dell'approvazione della riforma. Ricordiamo che, trattandosi di referendum confermativo, non è necessario il quorum: chi non condivide la riforma non può confidare su un numero elevato di astenuti: la sola strada per manifestare il proprio dissenso è votare No.

La potestà legislativa e il Governo: la riforma non è la soluzione, è il problema.

La riforma costituzionale incide profondamente sul ruolo e sui rapporti fra due dei tre principali poteri dello Stato: il potere legislativo di cui è espressione il Parlamento e il potere esecutivo di cui è espressione il Governo. Per cogliere la portata di quel che cambia è necessario capire: 1) cosa prevede l'attuale sistema; 2) qual è il problema; 3) perché la riforma non lo risolve, anzi lo amplifica.

1. Il sistema delineato dalla Costituzione vigente è una democrazia parlamentare, fondata sulla centralità del Parlamento e sul rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo. Il Parlamento è la sede in cui sono rappresentate le diverse parti politiche, a loro volta espressione delle differenti visioni esistenti nella società, o perlomeno dei cittadini elettori. Le aule parlamentari servono a cercare e trovare, pur nelle differenze sui principi e spesso faticosamente, un punto di sintesi fra le diverse istanze. Tale sintesi si traduce nella elaborazione in una legge, atto per definizione di carattere generale, che incide direttamente sulla vita concreta delle persone (anche dei non elettori), che come tale necessita di essere ben ponderata e bilanciata nei suoi contenuti, scritta con i tempi e nei modi che questo richiede, in considerazione dell'importanza del suo oggetto. E' anche questo il senso del tanto criticato sistema del bicameralismo (paritario), che implica il ruolo attivo di una seconda Camera, che ha la possibilità di correggere e migliorare il testo di legge in corso di elaborazione, rispetto a come è uscito dall'altro ramo del Parlamento.

Nella nostra architettura costituzionale è solo il Parlamento che detiene in via esclusiva la titolarità del potere legislativo e l'esercizio del relativo procedimento in via ordinaria. Il Parlamento è il soggetto a cui compete decidere, operando una sintesi politica sui contenuti, il "cosa" e spesso anche il "come" dell'attività normativa, mentre l'Esecutivo è il soggetto chiamato a tradurre in pratica la volontà parlamentare, con quegli interventi operativi che cadono sotto il nome di azione di governo. Per questo il Governo – pur nella indipendenza e autorevolezza che gli sono proprie – deve necessariamente essere collegato al Parlamento da un vincolo di fiducia, politico e istituzionale. Affinché il Governo entri nelle sue funzioni e vi permanga, il rapporto

fiduciario deve infatti sempre sussistere: nella sua fase genetica entra in carica solo se ottiene un voto favorevole sulla mozione di fiducia promossa in Parlamento; in qualunque momento può essere obbligato a dimettersi, se in Parlamento viene votata una mozione di sfiducia oppure quando il Parlamento non approva una proposta di legge presentata dal Governo, su cui lo stesso Esecutivo aveva deciso di porre la questione di fiducia.

Mentre la formazione delle leggi ordinarie è di competenza esclusiva del Parlamento, il Governo può eventualmente esercitare un potere normativo adottando provvedimenti di pari valore alla legge (atti con forza di legge) – Decreti legislativi (anche detti delegati) e Decreti legge – solo alle condizioni, entro i limiti e in osservanza dei criteri tassativamente indicati dagli artt. 76 e 77 della Costituzione, il cui rispetto è garanzia del necessario costante intervento del Parlamento - preventivo o successivo - nell'attività normativa esercitata dal Governo: il mancato rispetto di tali criteri determina l'illegittimità del Decreto. Il Governo può adottare un Decreto Legge solo in presenza di casi che siano straordinari, necessari e urgenti; ma il provvedimento ha vita massima di 60 giorni e per diventare legge dello Stato occorre che entro tale termine si esprima il Parlamento, altrimenti il decreto decade sin dall'inizio. Invece per adottare un Decreto Legislativo il Governo deve ricevere una preventiva legge ("delega") da parte del Parlamento, che ne fissa l'oggetto, i principi (ossia le finalità) e i criteri direttivi (resta esclusa quindi qualunque ipotesi di "delega in bianco") e il termine massimo, in quanto la delega al Governo per adottare delle norme è sempre di durata limitata.

2. L'eccessiva ingerenza del Governo nella produzione delle norme è un problema che esiste da anni, ha caratterizzato l'attività di molti Governi di differente colorazione politica e si è tradotta in particolare nell'uso della decretazione "d'urgenza" e della questione di fiducia, fino a rendere il Governo come il soggetto che oggi in concreto incide in larga misura nella produzione delle norme. Questa tendenza ha caratterizzato il Governo in carica, che ha fatto massiccio ricorso alla questione di fiducia anche in occasioni nelle quali risultava del tutto evidente l'opportunità di un'approvazione che fosse esito di un confronto e di una condivisione più ampi possibili.

Come è noto, la disciplina delle c.d. unioni civili è stata introdotta nell'ordinamento mediante un maxi emendamento che il Governo ha presentato ponendo per ben due volte la questione di fiducia, sia alla Camera che al Senato, con conseguente votazione in blocco sull'intero testo che, immutato, è stato automaticamente approvato diventando legge n.76 del 20.5.2016. Questa vicenda è emblematica del sistema di oggettiva forzatura del rapporto fra Governo e Parlamento: tempi contingentati, assenza di

discussione e di votazione sui singoli punti di merito, messa in soggezione del Parlamento, condizionato dalla consapevolezza di un'automatica crisi di Governo in caso di mancata approvazione del testo governativo.

3. La riforma anziché risolvere, aggrava il problema. Non solo non prevede alcun intervento per eliminare o perlomeno limitare gli squilibri prima illustrati, ma fa addirittura emerge la volontà di “costituzionalizzare” l'anomalia, allorché il Governo si vede attribuito un potere normativo nuovo, ancora più ampio, meno vincolato e meno sindacabile da parte di organi di bilanciamento e di garanzia (Senato e Corte costituzionale). Si tratta del “disegno di legge a data certa” di iniziativa governativa previsto dal nuovo art. 72, comma 7, ulteriore strumento nelle mani dell'Esecutivo, che gli consente, avendo come unico criterio guida il proprio programma politico, di chiedere alla Camera che un disegno di legge del governo venga calendarizzato con priorità all'ordine del giorno dei lavori, per la sua approvazione in tempi celeri ([sul tema si veda l'efficace articolo dell'avv. Farri](#)). La Camera potrebbe anche non accogliere la richiesta, ma in pratica occorre considerare il volto e la composizione della Camera che uscirebbero dalla riforma: unico ramo del Parlamento che vota la fiducia al Governo; unico eletto dai cittadini, che – grazie al meccanismo del ballottaggio e del premio di maggioranza previsti dall'*Italicum* e all'ormai consolidato astensionismo elettorale - sul totale dei 630 seggi disponibili ne assegna ben 340 a un unico partito, benché esso possa raccogliere anche solo il 25 per cento dei voti reali nel Paese, con 100 candidati individuati dalla segreteria del partito e prestampati sulla scheda elettorale come capilista, automaticamente eletti.

Se la riforma venisse approvata, la gran parte delle proposte governative verranno rapidamente e quasi “automaticamente” approvate, con conseguente trasformazione della Camera dei Deputati in una sorta di camera del Governo, o peggio in una cameretta, personale e personalizzata, a misura di Premier. E' forte il rischio di alterazione dei ruoli fra chi le leggi è chiamato di norma a discuterle ed elaborarle (il Parlamento) e chi, essendo titolare di un diverso potere, quello esecutivo (il Governo), dovrebbe intervenire nella produzione normativa solo nel rigoroso rispetto di limiti e condizioni. In tal modo l'anomalia che ha frequentemente segnato la storia istituzionale del nostro Paese diventerebbe situazione ordinaria non solo de facto, ma anche di diritto, dotata del più forte supporto giuridico possibile, quello di rango costituzionale.

**Avv. Roberto Respinti, Centro Studi Livatino*