

SAGGI

IL RAPPORTO PARLAMENTO-GOVERNO NELLE LEGISLATURE REPUBBLICANE

di Carlo CHIMENTI (*)

1. Se per forma di governo intendiamo l'equilibrio fra gli organi costituzionali nell'esercizio delle loro funzioni, con particolare riguardo alla funzione di direzione politica, è chiaro che per individuare le fasi di evoluzione della nostra forma di governo dovremmo prendere in considerazione, da un lato, tutti gli organi che la Costituzione prevede e, dall'altro, tutti gli elementi extra istituzionali che possano condizionare il funzionamento di tali organi. Cosicché ci vorrebbe un libro per fare un discorso esauriente. Quindi è evidente la necessità di accorciare il tiro e di restare proprio all'osso. Osso che, in una forma di governo parlamentare come la nostra, è costituito per un verso dall'atteggiarsi in concreto del rapporto Parlamento-governo, alla cui base deve esserci la fiducia del Parlamento verso il governo; e per un altro verso è costituito dall'incidenza che su questo atteggiarsi hanno i partiti: i quali sono per la Costituzione gli operatori potenziali degli organi costituzionali ed entrano in competizione democratica tra loro per diventarne gli operatori effettivi. In teoria, e sempre nell'ottica del rimanere all'osso, i modelli di rapporto Parlamento-governo ipotizzabili nel quadro della relazione fiduciaria sono tre: la prevalenza del Parlamento sul governo; la prevalenza del governo sul Parlamento; la paritarietà fra i due organi. Naturalmente, sempre in linea tendenziale: prevalenza tendenziale dell'uno o dell'altro, paritarietà tendenziale. In pratica però la prevalenza del Parlamento sul governo, che tra l'altro i costituzionalisti definiscono come regime assembleare, quindi qualche cosa di diverso dal regime parlamentare, è da tempo che non trova esempi nei paesi occidentali. Quindi restano gli altri due modelli: quello della pre-

(*) Docente di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Sassari.

valenza del governo sul Parlamento e quello della paritarietà fra i due organi. E su quale dei due modelli si è attuato nel caso italiano in questi 40 anni vorrei dirvi, rapidamente, le mie impressioni.

2. Io direi che c'è stata una prima fase — che copre, approssimativamente, le prime due Legislature del '48 al '58 — in cui si è registrata una prevalenza abbastanza netta del governo sul Parlamento, formando quella che altrove ho chiamato l'accoppiata governo direttivo — Parlamento ratificatorio. Ne sono indici, fra l'altro, il fatto che la legge di bilancio, in quanto rigorosamente considerata legge soltanto formale, non consentiva significativi interventi del Parlamento a modifica del testo, che il governo ogni anno è, per Costituzione, tenuto a presentare. Inoltre, il fatto che i cosiddetti fondi globali, cioè alcuni accantonamenti di bilancio finalizzati a finanziare nuove spese, erano praticamente a disposizione solo del governo, perché al Parlamento non si faceva ufficialmente conoscere neppure l'elenco dei progetti che il governo voleva finanziare con questi fondi. E poi ancora il fatto che l'ordine del giorno delle Camere lo stabiliva il Presidente dell'Assemblea, uomo della maggioranza, in sintonia con il governo; che le interrogazioni e le interpellanze venivano messe all'ordine del giorno solo se e quando il governo voleva; che il Parlamento chiudeva i battenti e andava in vacanza con le dimissioni del governo (cosa che indicava anche visivamente la subordinazione del Parlamento alla persistenza di un governo nella pienezza dei poteri).

È di quell'epoca, non a caso, la teorizzazione del governo come comitato direttivo del Parlamento, sull'esempio della culla del parlamentarismo, cioè la Gran Bretagna. Solo che in Gran Bretagna vigeva, allora come oggi, la convenzione dell'alternanza dei partiti al governo, mentre da noi si instaurava, all'opposto, la *conventio ad excludendum* nei confronti delle sinistre, cioè del Partito Socialista e del Partito Comunista: vale a dire la preclusione in via di principio dell'accesso di questi due partiti al governo, che era figlia al tempo stesso della guerra fredda (ben presto scoppiata fra i vincitori di quella calda) e della storica sconfitta elettorale delle sinistre il 18 aprile del '48. In compenso, però, per effetto dei riflessi della guerra fredda nei rapporti fra i nostri partiti, la maggioranza governativa — centrista, fortemente anticomunista, capeggiata dal partito di maggioranza relativa, cioè la DC — era compatta, rigorosamente compatta dietro i governi che esprimeva.

E quindi questi governi, grazie a tale sostegno compatto, derivante anzitutto dalla situazione internazionale, ottenevano lo stesso risultato pratico di prevalenza sul Parlamento che in Gran Bretagna era ed è, invece, il risultato del regime di alternanza (nel quale il partito che va al governo ha il massimo dei poteri e quello che si colloca all'opposizione non ne ha alcuno, ma conta di rivalersi la volta successiva, diventando maggioranza alle elezioni).

Il tutto era poi favorito dai regolamenti delle Camere, che erano quelli pre-fascisti. I quali non erano certamente in grado di assecondare il regime parlamentare di tipo nuovo, che la Costituzione aveva voluto fondare, e che come luogo geometrico (secondo l'espressione immaginosa di Manzella) o come motore (espressione altrettanto immaginosa di Barile) delle istituzioni poneva il Parlamento e non il governo.

3. All'incirca con la terza Legislatura si apre la seconda fase negli equilibri tra Parlamento e governo. Fase che dura una ventina d'anni, nel corso dei quali sul piano dei rapporti fra i partiti si registra, a fronte di una costante crescita elettorale del PCI, la progressiva perdita di compattezza della DC, anche in conseguenza della scomparsa del suo leader carismatico De Gasperi. Nella quale Democrazia Cristiana acquistano peso le componenti di sinistra; e queste progettano di distaccare il Partito Socialista dal Partito Comunista cooptando i socialisti al governo, al fine di allargare la maggioranza ed al tempo stesso di arrestare la crescita del PCI mediante la realizzazione di qualche ammodernamento sociale ed istituzionale in linea con la Costituzione che avrebbe dovuto, nelle intenzioni, falciare l'erba sotto i piedi al Partito Comunista. Il progetto viene fortemente contestato, ma si realizza nel '64 con il primo governo di centro-sinistra organico, ovverosia con il governo in cui i socialisti, dopo esserne stati esclusi dal '47 insieme ai comunisti, ritornano al potere.

In questa fase il Parlamento acquista progressivamente peso e spazio decisionale rispetto al governo, del che è indice principale l'esercizio della funzione legislativa, alla quale adesso il Parlamento partecipa non più in posizione sostanzialmente ratificatoria, come prima, ma integrando con propri contributi le iniziative del governo o anche portando a conclusione iniziative proprie. E non solo nel campo delle leggi, cioè delle leggi microsettoriali in cui il Parlamento anche nelle prime Legislature aveva avuto voce, ma

adesso anche in leggi più importanti. Per esempio, la legge Curti di riforma del bilancio, o la legge che nazionalizza la produzione di energia elettrica. Tale fenomeno è anche il prodotto della crescente debolezza (da disomogeneità) dei governi di coalizione che si susseguono in quegli anni. Cheli e Spaziantè li definiscono infatti «governi per ministeri» e «governi a direzione plurima dissociata» per dire che sono divisi al loro interno e che i ministri fanno in larga parte quel che vogliono, indipendentemente dal Consiglio dei Ministri e indipendentemente dal Presidente del Consiglio. Ed il Partito Comunista si avvantaggia di questa debolezza governativa e delle divisioni della maggioranza, perché i suoi voti diventano spesso determinanti per l'approvazione delle leggi; mentre il Partito Socialista, che andando al governo credeva di entrare (come disse Pietro Nenni) nella stanza dei bottoni, cioè nel luogo del comando, resta deluso. In quella stanza, infatti, lungi dal trovare ciò che si aspettava, trova un governo che si rivela «evanescente» e per debolezza politica, dovuta alla disomogeneità tra i partiti che lo compongono, e per l'obsolescenza degli apparati serventi che discende direttamente dalla mancata attuazione dell'ultimo comma dell'art. 95 della Costituzione che prevedeva il riordinamento del governo.

Il processo di acquisizione di un ruolo decisionale da parte del Parlamento culmina nel 1971 con la riforma dei regolamenti parlamentari: riforma che avviene all'insegna della riconosciuta «centralità» del Parlamento. A questo punto la prevalenza del governo sul Parlamento cessa, perlomeno sul piano formale, e si pongono le basi per un equilibrio paritario fra i due organi, quello che altrove ho chiamato l'accoppiata Parlamento decisionale/governo esecutivo. Infatti non più soltanto nelle leggi, ma ora anche in materia di indirizzo politico e di controllo il Parlamento si apre la strada delle deliberazioni in Commissione, mediante le risoluzioni (ossia delibere di carattere politico che, dopo il 1971, le Commissioni possono adottare direttamente, mentre prima erano riservate alle Assemblee). Nello stesso tempo il Parlamento si sottrae, con i nuovi regolamenti, alla dipendenza conoscitiva dal governo mediante le indagini conoscitive e le udienze legislative, e si predispone, inoltre, ad accrescere la propria «produttività» prevedendo l'istituzione di organi bicamerali (cioè di organi che evitino le duplicazioni di esame di certe materie tra Camera e Senato). Inoltre viene formalizzata nelle Camere la Conferenza dei capigruppo, per la defini-

zione dell'agenda dei lavori di ciascuna Camera; viene cioè formalizzata l'autonomia delle Camere nella decisione della propria attività. A questa Conferenza il governo partecipa bensì, ma senza poteri particolari: vi presenta le sue richieste di priorità, ma non ha, sulla base del regolamento, alcun trattamento preferenziale.

4. Tutto questo rimane tuttavia solo sulla carta per 5-6 anni, cioè dal '71 al '76, allorché inizia la settima Legislatura, la Legislatura del '76-79, nel corso della quale si svolge quella che a me pare di potere individuare come terza fase del rapporto Parlamento-governo: che vede applicati in qualche misura i regolamenti del '71. Fase il cui sottofondo politico è dato dalla ulteriore e vistosa crescita del Partito Comunista, che i governi di centro-sinistra non hanno arrestato, ma semmai accelerato (nelle elezioni del '76 il Partito Comunista arriva sopra il 34%); mentre permane nella Democrazia Cristiana e nei partiti minori, suoi alleati, la pregiudiziale contro il ritorno dei comunisti al governo, permane la conventio ad excludendum. La soluzione di compromesso è trovata con i governi monocolori di Andreotti che lasciano il Partito Comunista fuori dal governo, ma lo includono nella maggioranza parlamentare. Di qui un effettivo potenziamento della decisionalità del Parlamento nei confronti del governo, i cui esempi sono vari e fra i più eclatanti meritano di essere ricordate le mozioni programmatiche del '77 con le quali il Parlamento rifà, praticamente, in politica estera e in politica interna il programma del governo; la legge di riforma del bilancio 468 del '78; la istituzione di organizzazioni parlamentari per la vigilanza sulla radiotelevisione, sui servizi segreti ed una serie di altre attività in precedenza esclusivamente governative.

Quindi, dicevo, c'è un effettivo potenziamento in questa Legislatura della decisionalità del Parlamento nei confronti del governo, anche se con scarti vistosi verso il basso, nel senso cioè di attuire questa potenzialità decisionale. Per esempio, attraverso il sabotaggio che viene compiuto nei confronti degli organi bicamerali istituiti, in particolare nei confronti della Commissione RAI, ai quali viene negato il potere di risoluzione; e attraverso la mancata realizzazione di adeguati apparati serventi del Parlamento, che se voleva davvero essere decisionale aveva evidentemente bisogno di appropriate strutture di sostegno, che invece non vengono predisposte. Dunque, scarti verso il basso; ma anche qualche scarto

verso l'alto. Per esempio con l'incongrua attribuzione di competenze gestionali ad alcune Commissioni bicamerali (di nuovo mi riferisco alla Commissione RAI, cui è dato addirittura di scegliere certi programmi da mandare in onda). Nell'insieme tuttavia mi pare di poter dire che il Parlamento più che decisionale in realtà diventa «velleitario», perché si attribuisce una quantità di compiti, per il cui svolgimento però non si attrezza. Parlamento «velleitario» che si pone a fronte, a questo punto, al consueto governo evanescente, perché tale il governo era e continua a restare in condizioni di effettiva parità sostanziale.

Ma già con le elezioni del 1979, tre anni dopo, che danno inizio alla parabola discendente dei consensi popolari verso il Partito Comunista, mentre nella Democrazia Cristiana la scomparsa tragica di Moro comporta il recupero della intransigenza anti-comunista (con il famoso «preambolo» Forlani) e comporta l'abbandono della strategia morotea dell'attenzione verso i comunisti — strategia morotea nella cui logica rientrava la formazione di governi consociativi, intesi alla rilegittimazione del Partito Comunista nella prospettiva di un futuro approdo al regime di alternanza — già dal '79, dicevo, prende avvio la quarta fase del rapporto Parlamento-governo. La quale registra un processo inverso a quello svoltosi nel corso della terza fase, nel senso che il Parlamento perde progressivamente peso, anche perché la sua debolezza sul piano degli apparati serventi lo rende vieppiù impari ai compiti decisionali che dovrebbe svolgere, mentre la mancanza di congrue regole anti-ostruzionistiche (che già nella terza fase aveva pregiudicato la tempestività delle sue decisioni, mettendo a nudo il suo velleitarismo) fa sì che è al Parlamento, invece che al governo, che vengono imputati i ritardi nell'adozione delle misure occorrenti a fronteggiare le emergenze del paese. In realtà la causa principale di questi ritardi sta nelle divisioni interne alla maggioranza: senonché in sede di governo, magari con la riserva mentale di sabotarli poi in Parlamento, viene concordata alla svelta una quantità di provvedimenti sotto forma di decreti legge, mentre invece nelle Camere l'opposizione, non senza l'ausilio ovviamente di frange dissenzienti dalla maggioranza, riesce spesso a ritardare o ad impedire la conversione in legge di questi decreti. E altrettanto dicasi a proposito del bilancio e della legge finanziaria. Il Parlamento velleitario, cioè, si rivela incapace di decidere, ma capace di paralizzare le

decisioni del governo evanescente. Sicché nasce la ingovernabilità, di cui però il massimo responsabile appare il Parlamento.

5. Finalmente nell'88 — dopo che le elezioni dell'87 hanno segnato un ulteriore tracollo del Partito Comunista, il quale è entrato altresì in quella crisi di identità che lo porterà a cambiar nome, e neppure lui crede più alla centralità del Parlamento — si delinea la quinta fase del rapporto Parlamento-governo che è caratterizzata da significative modifiche dei regolamenti parlamentari e dall'attuazione (dopo ben 40 anni) dell'art. 95 della Costituzione relativo all'ordinamento del governo. Attuazione parziale, peraltro, perché si riferisce non anche ai ministeri, ma solo alla Presidenza del Consiglio.

Dal complesso di queste normative regolamentari e legislative — ed in particolare: dalla generalizzazione dell'obbligo del voto palese in Parlamento, inteso a compattare la maggioranza intorno al governo; dalla programmazione dei lavori parlamentari, nei quali adesso dovranno avere priorità gli argomenti indicati dal governo; dalla «corsia preferenziale» accordata dalle Camere alle iniziative governative; dal rafforzamento del Presidente del Consiglio in seno al governo; dall'ampliamento del potere regolamentare del governo, dalla riorganizzazione degli apparati serventi della Presidenza del Consiglio — da tutto questo ed altro ancora emerge chiaro il disegno di un governo direttivo e di un Parlamento ratificatorio. Ossia di un ritorno alla prevalenza del governo sul Parlamento simile a quella già vista nelle prime due legislature, ma con la differenza che, allora, questa prevalenza era soprattutto l'effetto della identificazione spontanea della maggioranza con il governo, mentre adesso essa dovrebbe discendere da disposizioni normative. E staremo a vedere se i risultati saranno quelli desiderati.

6. Esaurito così il compito di prospettarvi una rapida panoramica dell'evoluzione del nostro regime parlamentare, vorrei concludere con alcune brevi considerazioni di attualità. Io sono stato, lo diceva poco fa il Prof. Grassi, fra i sostenitori della centralità del Parlamento e uno di coloro che collaborarono alla stesura dei regolamenti parlamentari del '71: confesso di non essere un pentito. Credo ancora che la centralità del Parlamento corrispondesse e corrisponda alla lettura ingenua, direbbe Calamandrei, della

Costituzione cioè al suo genuino disegno quanto alla forma di governo. Non voglio dire con questo che la prevalenza del governo sul Parlamento sia incompatibile con la lettera della Costituzione, ma mi pare quanto meno che non aderisca allo spirito, alla logica complessiva della Costituzione. E tuttavia mi domando: ha senso, ne ha mai avuto, commisurare la nostra forma di governo alla Costituzione scritta?

Forse lo si sarebbe dovuto capire e dire già prima: per esempio, da quando Elia identificò negli anni '70 nella *conventio ad excludendum* del PCI un elemento essenziale della nostra forma di governo giacché in quella convenzione avremmo dovuto scorgere, in sostanza, una sorta di 140esimo articolo non scritto della nostra Costituzione il quale diceva, grosso modo, che i primi 139 non si applicavano o potevano non applicarsi (in parte) ai comunisti ed ai loro amici, ossia ad un terzo dell'elettorato italiano. Ma adesso, dopo la scoperta di strutture paramilitari clandestine, si chiamino Gladio o Stay behind o come che sia, le quali hanno per 40 anni «vigilato» sotto l'egida degli USA o della NATO (producendo oppure no, non importa, tentativi eversivi come il piano Solo, la Rosa dei venti o iniziative destabilizzanti come le brigate rosse e le stragi); dopo la scoperta di tutto questo, mi viene il dubbio che si debba dire che, da 40 anni, viviamo in uno «Stato parallelo», rispetto a quello previsto dalla Costituzione. Stato parallelo radicato nella divisione del mondo stabilita a Yalta e nella guerra fredda, ed il cui nucleo (peraltro provvidenziale, come gli eventi drammatici del 1989 si sono incaricati di dimostrare) consisteva appunto nella *conventio ad excludendum* del PCI. Della quale lo stesso Elia all'epoca, e giustamente, diceva trattarsi di regola né *secundum* né *contra Constitutionem*, bensì *praeter*: in considerazione delle ragioni internazionali e interne poste alla sua origine e che in qualche modo trascendevano la portata della Costituzione.

Ebbene, riflettendo sul quarantennale funzionamento dei nostri organi costituzionali — a cominciare dal grosso ritardo con cui alcuni di essi sono stati attuati — e sull'evoluzione della nostra forma di governo, viene da pensare che l'ordinamento parallelo di cui dicevo comprendesse, in realtà, oltre alla *conventio ad excludendum* ed alle strutture clandestine, anche una ricca serie di regole non scritte ulteriori. Dalle crisi extraparlamentari, che la Costituzione ignora, alle esternazioni del Presidente della Repubblica, che pure la Costituzione ignora; dalla supplenza legislativa

della Corte costituzionale, alla supplenza dei giudici; dalle mozioni di fiducia immotivate (mentre la Costituzione le prevede motivate), al regionalismo cooperativo (mentre la Costituzione lo prevede duale). Sono tutti aspetti di quella che qualcuno ha chiamato Costituzione vivente, su cui i giuristi hanno, spesso, litigato aspramente per affermarne o negarne la conformità alla Costituzione scritta; laddove avrebbero forse potuto risparmiarsi la fatica del litigio solo che avessero capito che il termine di raffronto non era, non poteva essere la Costituzione scritta, ma una realtà effettuale che stava al di sopra della Costituzione scritta e quindi al di fuori. Anche l'incerto rapporto Parlamento-governo, chiave del nostro regime parlamentare, ondeggiante, come abbiamo visto prima, fra prevalenza dell'uno o dell'altro e paritarietà, anche questo, mi sembra che faccia parte dello Stato parallelo. Ed anche di esso mi pare che si possa semplicemente dire, come della *conventio ad excludendum*, che è stato ed è *praeter constitutionem* invece di cercare di argomentare che è stato conforme o contrastante.

A distanza di oltre 40 anni potremmo, forse, ammettere che la Costituzione del '48, come testo complessivo ed unitario, è morta subito dopo o ancor prima di essere nata, in conseguenza di avvenimenti più grandi di lei e più grandi di noi. Voglio dire, in altre parole, che nel momento in cui la sinistra diveniva inaffidabile per la potenza egemone dello schieramento mondiale a cui appartenevamo era inevitabile che saltasse il pilastro dell'intero impianto costituzionale: ossia la pari legittimazione di tutti i partiti del sistema sancita dall'art. 49 della Costituzione; e che, di riflesso, venissero alterati tutti i meccanismi costituzionali interessati dall'art. 49: a cominciare dalla forma di governo parlamentare. Non dimentichiamoci quello che successe in quegli anni iniziali in Germania ed in Francia. In Germania venne approvata una Costituzione che consentiva di attuare la esclusione legale dei partiti estremi (comunisti e nazisti); in Francia, poco dopo, una Costituzione molto simile alla nostra venne cancellata, grazie a De Gaulle e all'Algeria, da una Costituzione presidenzialistica, sempre allo scopo di rendere innocua la sinistra. Da noi, invece, è nato lo Stato parallelo che apparentemente ha lasciato in piedi senza mutilazioni il sistema dei partiti preesistente ed il regime parlamentare indicato dalla Costituzione, ma che in realtà con la Costituzione scritta poco aveva a che fare. Che poi dello Stato parallelo, nato per queste condizioni di necessità, abbia approfittato quella che Scalfari

chiama l' Italia della buona digestione e della cattiva coscienza, utilizzando la difesa delle libertà individuali per impedire l'approvazione della legge urbanistica del ministro democristiano Sullo; o per evitare, sempre in nome delle libertà individuali, la realizzazione della programmazione economica, questo è un discorso che qui non interessa. Ma se una simile visione delle cose è attendibile, invece di chiederci e di discutere se l'assetto del rapporto Parlamento-governo delineato dalle riforme dell'88, che hanno capovolto la concezione del 1971 sulla centralità del Parlamento e tendono invece a realizzare la centralità del governo nell'ordinamento, sia più o meno conforme, o compatibile, con la Costituzione scritta, potrebbe essere conveniente chiederci e discutere se sono cessate o no le condizioni che hanno prodotto lo Stato parallelo. E nell'affermativa, se sia possibile ed opportuno il ripristino della Costituzione del '48 nella sua lettera o nel suo spirito, oppure sia preferibile la stesura di una nuova Costituzione.