

## Un Parlamento indipendente è il pilastro della democrazia

di PIER FERDINANDO CASINI

**L'**AVVENTO del sistema maggioritario bipolare ha provocato scompensi nell'intero sistema istituzionale. Il vizio è all'origine: si sono cambiate le leggi elettorali, non si sono adeguate le regole costituzionali.

Degli organi di vertice della nostra Repubblica, il Parlamento è quello che ne ha maggiormente sofferto e sta subendo un processo di progressiva e preoccupante emarginazione.

Il Parlamento ha perso il potere di decidere le coalizioni di governo che sono predeterminate dalle alleanze elettorali. Anche il premier è nella sostanza individuato dal risultato elettorale e questo elemento induce qualcuno a parlare – erroneamente perché manca ogni presupposto giuridico – di elezione diretta del capo del governo.

Il Parlamento non è più il centro della legislazione. Non è più il luogo della mediazione legislativa e delle reali decisioni.

Il potere normativo si è frantumato in molti rivoli: nell'Unione europea, nelle Regioni, nelle autorità amministrative indipendenti. Ma soprattutto è mutato il rapporto con il governo. Il potere normativo del governo si è enormemente accresciuto in questi anni attraverso una utilizzazione di strumenti già conosciuti come i decreti legge, le deleghe legislative, i regolamenti di delegificazione, i testi unici. Quel che è mutata è stata l'intensità e la incisività della loro utilizzazione.

Non è però il risvolto tecnico che ci dice tutta la realtà del fenomeno. Decisivo è il clima politico creato da un bipolarismo che giustamente è stato definito conflittuale. In un clima di scontro politico pregiudizialmente astioso e caotico, l'esame delle leggi si è progressivamente ridotto ad una riaffermazione perniciosa e senza sbocco delle posizioni di maggioranza e opposizione. Il governo – che fosse di destra o di sinistra – ha progressivamente forzato la mano del Parlamento attraverso un uso sempre più spregiudicato della questione di fiducia unita ai maxi emendamenti e ai decreti legge. Ma, per dovere di obiettività, va anche detto che a volte l'opposizione si limita solo a ritardare, a presentare valanghe di emendamenti che non possono avere alcun effetto concreto.

Il risultato complessivo è che il Parlamento non esercita un significativo controllo delle iniziative governative e le leggi sono approvate in un clima di concitazione e senza il necessario approfondimento.

Il tramonto del Parlamento legislatore non è stato compensato dall'accrescersi di un ruolo di controllo. Mi limito a ricordare i deludenti esiti di inchieste parlamentari e il sostanziale fallimento del question time, disertato dal presidente del consiglio.

Questa situazione non si è prodotta istantaneamente, ma con un processo che si è

sviluppato nell'ultimo quindicennio e che sta giungendo ad esiti sempre più devastanti in questa legislatura.

La tesi dell'investitura diretta del governo da parte del corpo elettorale viene infatti esasperata per giustificare un comportamento del governo di crescente prevaricazione nei confronti del Parlamento. Le fiducie e i maxi emendamenti stanno togliendo ogni consistenza ai dibattiti parlamentari, ma quel che colpisce è la circostanza che spesso non appaiono giustificati da una effettiva lentezza delle discussioni. La prova lampante è che ormai le camere lavorano sempre meno e le votazioni sono ristrette ad un paio di giorni la settimana. Vi sarebbe tutto il tempo di un esame più disteso e approfondito, ma evidentemente il governo non è interessato ad un reale confronto di posizioni e il passaggio parlamentare delle sue iniziative legislative è vissuto come un fastidio.

Si insiste sul fatto che le procedure parlamentari sono complesse e farraginose e che sarebbe necessario un aggiornamento dei regolamenti parlamentari. Certo, con modifiche ai regolamenti si potrebbe utilmente incidere su aspetti importanti. Si potrebbe giungere ad un divieto dei maxi emendamenti, a una più razionale definizione della posizione del governo in Parlamento attraverso la configurazione di corsie preferenziali che, nel rispetto di un congruo e adeguato dibattito, diano una maggiore certezza dei tempi di esame delle iniziative governative. Si potrebbe anche conferire maggiore incisività al ruolo dell'opposizione. Non credo, tuttavia che ciò sia sufficiente per mutare la deriva che lentamente, ma inesorabilmente sta portando il Parlamento dal centro del nostro sistema istituzionale ad una posizione marginale.

Per mutare la rotta occorre una riflessione di più ampio respiro.

Il futuro del Parlamento non può essere quello di un ritorno al passato del Parlamento legislatore che interviene su tutto. Le nostre camere devono abituarsi all'idea di legiferare solo sulle grandi questioni e di dedicarsi maggiormente al controllo. Un controllo non solo dell'azione quotidiana del governo, ma, come previsto dalla costituzione francese, inteso nel senso più ampio di una valutazione delle politiche pubbliche, vale a dire il monitoraggio della loro efficacia, la diagnosi delle loro carenze e l'individuazione dei percorsi da seguire per un loro miglioramento.

Occorre poi che le nostre camere colgano le opportunità offerte dal trattato di Lisbona che assegna ai parlamenti nazionali un importante ruolo per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nel rapporto tra Unione e stati membri.

Ma il concreto esercizio delle funzioni di un organo dipende dalla sua composizione. Un Parlamento autorevole, che esercita con pienezza le sue attribuzioni costituzionali, è

*un Parlamento composto di politici che abbiano sufficiente indipendenza per adempiere al loro mandato con autonomia di giudizio, di politici che abbiano un effettivo e continuo rapporto con gli elettori e siano in grado di rappresentarne le esigenze.*

*Qui tocchiamo uno dei punti decisivi del nostro assetto politico. La legge elettorale non favorisce una selezione di questo tipo. Per questo motivo avevo chiesto che la reintroduzione del sistema proporzionale fosse accompagnata dalla reintroduzione delle preferenze. Questa scelta avrebbe consentito di creare un collegamento più saldo tra eletti e corpo elettorale e avrebbe evitato che i parlamentari per la loro elezione dipendessero in tutto dalle decisioni del partito. Oggi sconta-*

*mo le conseguenze del rifiuto di quella proposta.*

*Il Parlamento è l'istituzione che incarna la libertà politica di un popolo, l'istituzione simbolo della democrazia. Il futuro del Parlamento ci deve stare a cuore quanto ci sta a cuore la difesa del nostro sistema democratico. Dobbiamo pensare che ogni colpo inferto al Parlamento è un colpo alla nostra democrazia. Questa convinzione deve essere il nostro costante punto di riferimento soprattutto ora che si torna a parlare di riforme costituzionali e vengono prospettate soluzioni che potrebbero risolversi in una deriva populista e nello svilimento dell'istituzione parlamentare.*