

Un Parlamento in cerca di identità?

Cause, conseguenze e responsabilità di un processo di “scivolamento” del potere legislativo

Di Vitalba Azzollini e Giuseppe Portonera

Premessa: un’indagine sulla “crisi” del Parlamento

Il Parlamento è in crisi. Ce lo hanno ricordato, di recente, due delle più alte cariche dello Stato: il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e il Presidente della Corte costituzionale, Giuliano Amato.

«La sfida – che si presenta a livello mondiale – per la salvaguardia della democrazia riguarda tutti e anzitutto le istituzioni», ha detto Sergio Mattarella, in occasione del suo secondo giuramento. «Vanno tenute unite due esigenze irrinunciabili: rispetto dei percorsi di garanzia democratica e, insieme, tempestività delle decisioni. Per questo è cruciale il ruolo del Parlamento, come luogo della partecipazione. Il luogo dove si costruisce il consenso attorno alle decisioni che si assumono. Il luogo dove la politica riconosce, valorizza e immette nelle istituzioni ciò che di vivo emerge dalla società civile». «Quel che appare comunque necessario» – ha aggiunto il Capo dello Stato – «nell’indispensabile dialogo collaborativo tra Governo e Parlamento è che – particolarmente sugli atti fondamentali di Governo del Paese – il Parlamento sia posto in condizione sempre di poterli esaminare e valutare con tempi adeguati. La forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi».

Mattarella, nel sottolineare la rilevanza del Parlamento come sede in cui si affrontano, si scontrano e si compongono le diverse visioni politiche del Paese, nell’assunzione delle decisioni di cui il Paese stesso è destinatario, ha fatto una critica abbastanza palese agli ultimi Governi, ad esempio circa i tempi ristretti con cui le Camere hanno dovuto esaminare le leggi di bilancio o l’aggiramento delle Camere stesse mediante l’utilizzo dello strumento dei DPCM (decreti del presidente del Consiglio). Al contempo, il Presidente non ha mancato di accennare al tema della lentezza e farraginosità del Parlamento, che costituisce comunque una disfunzione.

Il Parlamento è stato oggetto anche del discorso del Presidente della

KEY FINDINGS

- Due recenti discorsi, di Mattarella e di Amato, hanno evidenziato lo stato di crisi in cui apparentemente versa il Parlamento
- Il Parlamento ha un peso sempre minore nella produzione legislativa, acquisendo progressivamente il ruolo di semplice “validatore” delle scelte dell’esecutivo
- Si registrano anche nuove forme problematiche di “supplenza”, da parte della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica
- Il Parlamento ha mostrato un sorprendente “attivismo” in sede di conversione di alcuni ddl o dl governativi e, soprattutto, all’atto di riforma della Costituzione. Il Parlamento è in crisi o in cerca di alibi?
- Allo “sparlamentarizzazione” della vita politica si accompagna il rischio di spettacolarizzazione di quelle tensioni che il processo democratico dovrebbe disinnescare

Vitalba Azzollini è Fellow dell’Istituto Bruno Leoni
 Giuseppe Portonera è Forlin Fellow dell’Istituto Bruno Leoni

Corte costituzionale, Giuliano Amato, in occasione del giudizio sull'ammissibilità dei referendum sulla giustizia, omicidio del consenziente e coltivazione di sostanze stupefacenti. Nel corso della conferenza stampa, facendo riferimento al rigetto dell'ammissibilità di questi ultimi due, Amato ha affermato che «i conflitti valoriali sono i più difficili da comporre» e «stanno diventando i più importanti», ma il Parlamento «è troppo occupato dalle questioni economiche» e «forse non dedica abbastanza tempo a cercare di trovare la soluzione. È fondamentale che in Parlamento capiscano che se questi temi escono dal loro ordine del giorno possono alimentare dissensi corrosivi per la coesione sociale».

Individuare ed esaminare approfonditamente le cause di questa crisi del Parlamento è impresa che richiederebbe ben altri spazi e sforzi. Tuttavia, può essere comunque utile svolgere un'indagine dagli obiettivi più contenuti, indirizzata a rilevare le modalità in cui si manifestano le carenze delle Camere, valutando come a ciò corrisponda l'espansione e talora la supplenza da parte di altri organi costituzionali. A tale scopo, l'indagine viene svolta in riferimento a tre diversi scenari, ossia i rapporti tra Parlamento, da una parte, e Governo, Corte costituzionale e Presidenza della Repubblica, dall'altra.

Il peso sempre minore del Parlamento nella produzione legislativa

Com'è noto, il Parlamento detiene il potere legislativo, e pertanto tutti gli atti aventi forza di legge (leggi, decreti legge, leggi delega) devono essere necessariamente approvati (o convertiti) da entrambe le camere prima di poter entrare ufficialmente in vigore. Ma il potere di iniziativa legislativa, cioè di presentare nuove proposte di legge, è prerogativa anche del Governo, dei Consigli regionali, dei cittadini (raccogliendo almeno 50mila firme) e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel).

Come attestano le rilevazioni dell'associazione Openpolis,¹ in genere le proposte di iniziativa governativa hanno una probabilità più alta rispetto alle altre di essere approvate e diventare effettivamente leggi dello stato. Ciò dipende, in particolare, dal fatto che per alcune tipologie di atti del Governo l'approvazione deve intervenire entro una specifica data e, di conseguenza, essi acquisiscono la priorità nei lavori delle Camere. Basti pensare alle leggi che entro 60 giorni devono convertire i decreti-legge o la legge di bilancio, che prende le mosse da un'iniziativa del Governo e deve concludere il suo iter entro il 31 dicembre di ogni anno.

«Nell'attuale legislatura, alla data del 3 novembre 2021 – rileva Openpolis – i Ddl (disegni di legge, ndr) di iniziativa parlamentare presentati sono stati oltre 5mila (5.151) mentre quelle di iniziativa governativa sono circa 10 volte meno (555). Tuttavia la percentuale di successo dei secondi risulta molto più alta (32%) rispetto ai primi (0,83%)». E se è «normale che i disegni di legge

dell'esecutivo siano fortemente sostenuti dalla maggioranza con l'obiettivo di portare a compimento il programma di Governo», tuttavia «quando questo tipo di proposte diventa ampiamente preponderante dovrebbe scattare un campanello d'allarme». ² Da un altro punto di vista, si osserva che senza la spinta propulsiva del Governo diventa molto difficile per un disegno di legge arrivare alla conclusione dell'iter e alla sua definitiva approvazione.

Nell'ultimo anno e mezzo – osserva Openpolis – 3 leggi approvate su 4 hanno sono state proposte dal Governo. È vero che su ciò ha influito anche l'emergenza Covid, nell'ambito della quale il Governo ha ricoperto un ruolo dominante, attraverso l'emanazione di un ingente numero di decreti legge. ³ Tuttavia, il processo descritto era già in corso da anni.

Tale processo, insieme all'abuso della questione di fiducia e al ricorso ai cosiddetti maxi-emendamenti, ⁴ mostra come negli ultimi anni si sia andata concretizzando una progressiva espansione del ruolo normativo del Governo a discapito del Parlamento, il quale ha perso centralità nell'elaborazione delle leggi. ⁵ Del resto, come evidenziato nel Rapporto sulla legislazione italiana 2021, prodotto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera in collaborazione col Servizio Studi del Senato, «la decretazione d'urgenza sembra rappresentare l'unico strumento legislativo che presenta, in ragione del termine costituzionale dei sessanta giorni, tempi certi di approvazione. In tal senso, non solo per il Governo ma anche per le istanze provenienti dai parlamentari l'iter di conversione dei decreti-legge rappresenta una via più sicura, per l'approvazione di soluzioni concrete a specifici problemi, rispetto all'iter degli altri progetti di legge». ⁶

Il continuo utilizzo della decretazione d'urgenza – specie nel periodo della pandemia, che ha determinato un “diritto dell'emergenza” – ha portato con sé una serie di criticità che hanno ulteriormente ostacolato il corretto

2 <https://www.openpolis.it/perche-e-importante-recuperare-il-ruolo-centrale-del-parlamento/>

3 Dopo una prima fase della pandemia, che ha visto come unico protagonista il Governo, con i decreti-legge, e ancora di più il Presidente del Consiglio, con i DPCM, si è progressivamente andati nella direzione di una sempre maggiore “legificazione” (e quindi, parlamentarizzazione) della disciplina dell'emergenza, al fine di consentire un certo recupero della centralità del potere legislativo. Nel maggio 2020, in sede di conversione del decreto-legge n. 19, sono state previste comunicazioni da rendere, salvo gravi motivi di urgenza, alle Camere prima dell'adozione dei DPCM, in modo che le Assemblee legislative potessero esprimere i necessari indirizzi. Al riguardo, G. Portonera, “Emergenza del diritto: ecco perché “parlamentarizzare” i Dpcm può essere una toppa peggiore del buco”, in *Atlantico*, 15 maggio 2020 <http://www.atlanticoquotidiano.it/quotidiano/emergenza-del-diritto-ecco-perche-parlamentarizzare-i-dpcm-puo-essere-una-toppa-peggiore-del-buco/>

4 Si veda, sulla questione dei maxi-emendamenti, da ultimo, M. Zampini, “Le Camere: intatte nella Costituzione, sfigurate nella pratica”, in *Paradoxa*, ott/dic 2021, pp. 39-40.

5 <https://www.openpolis.it/aumenta-il-ricorso-alla-questione-di-fiducia-da-parte-del-Governo-draghi/>

6 https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html

funzionamento dei lavori parlamentari. Il citato Rapporto sulla legislazione menziona, ad esempio, il problema della confluenza di un decreto-legge nel testo di un altro, perché trattasi di materia affine, oppure quello dell'intreccio, a causa del quale un decreto posteriore abroga parti di quello precedente ancora in corso di conversione.⁷ Si tratta di fenomeni che determinano un ingorgo legislativo tale da non consentire alle Camere di analizzare i provvedimenti governativi come servirebbe. E questo è un altro dei motivi per cui l'esecutivo continua ad avere sempre maggiore spazio, mentre si riduce quello del Parlamento.

Al minore spazio delle Assemblee legislative è corrisposta una loro maggiore capacità "trasformatrice", com'è definita nel Rapporto sulla legislazione: «in tutta la XVIII Legislatura sono stati 3676 gli emendamenti (dati aggiornati al 10 agosto 2021) approvati in sede di conversione dei decreti-legge con un contributo tutt'altro che irrilevante dei gruppi parlamentari di opposizione; nel primo triennio della XVIII Legislatura, nonostante l'emergenza sanitaria, la percentuale di aumento dei commi nel corso dell'iter parlamentare dei decreti-legge si è confermata su valori significativi».⁸

È realistico attendersi nei prossimi anni un ricorso ancora consistente alla decretazione d'urgenza, secondo l'Osservatorio, e ciò rende necessario potenziare gli strumenti di approfondimento conoscitivo a disposizione delle Camere anche nei tempi ristretti di esame di un decreto-legge. Ciò «potrebbe forse più agevolmente avvenire, a fronte di provvedimenti spesso multisettoriali ed assegnati in sede referente ad un numero ridotto di commissioni (...), in occasione dell'esame in sede consultiva operato dalle commissioni di settore (...). Si può anche aggiungere l'esperienza, anch'essa positiva, della consultazione strutturata con i rappresentanti delle autonomie territoriali (e, tra questi, dei consigli regionali) prevista dal regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Inoltre, (...) le tecnologie digitali potrebbero consentire, anche nei tempi ristretti di

7 Il Comitato per la legislazione fa presente sempre più spesso al Governo la necessità di evitare la modifica esplicita di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di escludere forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere* che ingenerino un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

8 Nel citato Rapporto si rileva come la sospensione delle regole del patto di stabilità e crescita ha concorso al rafforzamento della capacità emendativa del parlamento: «se in passato infatti i vincoli di bilancio costituivano un freno all'approvazione di emendamenti parlamentari, quel freno appare oggi ridimensionato ed in tal senso si può forse individuare una qualche mutazione nella qualità della capacità "trasformatrice" del Parlamento: lo conferma il confronto tra l'aumento dei commi dei decreti-legge nell'iter di conversione nel periodo 1° gennaio 2020- 30 giugno 2021 (+ 50% circa), per gran parte (dal marzo 2020) caratterizzato dalla sospensione del patto di stabilità e in un periodo di medesima durata ma segnato da una forte crisi della finanza pubblica (1° gennaio 2011- 30 giugno 2012: + 30% circa)».

esame dei decreti-legge, lo sviluppo di nuove e strutturate forme di dialogo e consultazione della società civile». Lo sviluppo di queste innovative forme di dialogo – aggiunge l'Osservatorio – «potrebbe essere poi utile per “convogliare” dentro il lavoro parlamentare le domande di partecipazione che, in particolare su alcuni temi, come quelli ambientali e bioetici, appaiono emergere dalla società civile; lo dimostrano da ultimo, in Italia, gli sviluppi connessi alla possibilità di sottoscrizione con firma digitale delle domande di referendum abrogativo; si tratta per altro di un'esperienza già acquisita da altre democrazie europee».

La compressione del ruolo del Parlamento si è andata manifestando anche nel progressivo rafforzamento, in particolare nell'iter di conversione dei decreti-legge, della tendenza al “monocameralismo alternato”. Questo meccanismo fa sì che una Camera assuma veste decidente, mentre all'altra non rimane che ratificare o far decadere il decreto legge, non votando la conversione. Ciò in quanto, dopo l'istruttoria legislativa svolta da una Camera, spesso residuano tempi strettissimi che costringono l'altra Camera ad approvare il disegno di legge di conversione senza un esame adeguato. «Di conseguenza il nostro bicameralismo perfetto funziona in modo imperfetto: una Camera esamina, l'altra delibera».⁹ E la Camera che non può modificare un decreto-legge «si vedrà assegnato in prima lettura quello successivo».¹⁰

Come si rileva nell'ultimo Rapporto per la legislazione, «la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame aumenta dall'83,6% del primo triennio della XVII Legislatura al 91,5% del primo triennio della XVIII Legislatura».

Anche per questo motivo, il Comitato per la legislazione, nel Rapporto per i primi dieci mesi del 2021, ha segnalato la necessità di affrontare in modo organico il tema in sede di riforme costituzionali, proponendo che, a fronte della riduzione del numero dei parlamentari, si valuti l'esame a Camere riunite dei disegni di legge di conversione dei decreti legge.

Inerzia del Parlamento e “supplenza” della Corte costituzionale

Si è detto che il Parlamento stenta a legiferare su temi che non rientrano nell'ambito del programma di Governo o che comunque non derivano da un'iniziativa di quest'ultimo. Tra le dimostrazioni più eclatanti può citarsi la cosiddetta legge sul “fine vita”, in Parlamento da diversi anni e attualmente in discussione.¹¹ Tale legge si caratterizza per il fatto di essere stata richiesta dalla Corte costituzionale nel novembre 2018. Può essere utile ripercorrere le tappe della vicenda.

9 M. Ainis, “Il bicameralismo imperfetto”, *La Repubblica*, 30 dicembre 2021.

10 “Rapporto sulla legislazione 2021”, a cura dell'Osservatorio sulla Legislazione del Servizio studi della Camera dei deputati,

11 <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2>

Con ordinanza del 14 febbraio 2018, la Corte di Assise di Milano aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 580 c.p. norma che punisce l'istigazione o l'aiuto al suicidio. La pronuncia traeva origine dalla vicenda processuale di Marco Cappato, che dopo aver accompagnato Fabiano Antoniani, detto DJ Fabo, in Svizzera dove si era sottoposto alla procedura del suicidio assistito, si era autodenunciato, dando inizio al processo nei suoi confronti per il reato di aiuto al suicidio.

La Corte costituzionale, con ordinanza depositata il 16 novembre 2018 (n. 207) aveva rilevato che «l'attuale assetto normativo concernente il fine vita lascia prive di adeguata tutela determinate situazioni costituzionalmente meritevoli di protezione e da bilanciare con altri beni costituzionalmente rilevanti». Ma il Giudice delle leggi aveva rinunciato provvisoriamente a dichiarare l'incostituzionalità della norma penale sottoposta alla sua cognizione e, rinviando «la trattazione della questione di costituzionalità dell'articolo 580 codice penale all'udienza del 24 settembre 2019», aveva fissato contestualmente anche un termine entro cui il Parlamento sarebbe dovuto «intervenire con un'appropriata disciplina», al fine di adeguare la disciplina vigente ai criteri indicati dallo stesso Giudice delle leggi. Insomma, la Corte costituzionale aveva formulato un monito "a tempo" al Parlamento, affinché lo stesso intervenisse su una tematica in cui è presente «l'incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è abilitato a compiere».

Questa modalità operativa – che si traduce in una dichiarazione di incostituzionalità differita (ossia accertata, ma non ancora efficace) – ha permesso alla Corte di non invadere fin da subito le prerogative del Parlamento, dando a quest'ultimo un termine per sanare la situazione e fornire tutela a tutte le persone che si trovassero in situazioni analoghe a quella di Dj Fabo. Dunque, la Consulta ha voluto evitare «che la norma censurata potesse trovare applicazione», data l'incostituzionalità riscontrata, «lasciando comunque al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità», in conformità con le esigenze di tutela indicate.

Tuttavia, dopo circa un anno, in mancanza di una concreta proposta di legge in discussione in Parlamento, preso atto dell'inerzia di quest'ultimo, la Corte aveva deciso di intervenire (sentenza n. 242 del 2019): da un lato, circoscrivendo la non punibilità della condotta dell'aiuto al suicidio; dall'altro lato, procedimentalizzandola attraverso il ricorso alla disciplina dalla legge 219 del 2017 ("Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento").¹² Dichiarando l'incostituzionalità, la Corte ha

12 In particolare, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità della fattispecie penale dell'aiuto al suicidio (art. 580 c.p.) nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con determinate modalità, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una

contestualmente ribadito «con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati».¹³

Il modulo della sentenza “Cappato” è stato ripetuto in due successive occasioni.

La prima è stata fornita dalla sentenza n. 150/2021, sul conflitto tra tutela della libertà di espressione e diritto alla reputazione. La Corte, sollecitata da due tribunali di merito, aveva inizialmente rilevato l'incostituzionalità delle norme che obbliga(va)no il giudice a punire con il carcere il reato di diffamazione a mezzo della stampa o della radiotelevisione, aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato, perché in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, riconosciuta tanto dalla Costituzione italiana quanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ordinanza n. 132/2020). La minaccia dell'obbligatoria applicazione del carcere – ha osservato la Corte – può produrre l'effetto di dissuadere i giornalisti dall'esercizio della loro cruciale funzione di controllo dell'operato dei pubblici poteri. Tuttavia, poiché non è di per sé incompatibile con la Costituzione che il giudice applichi la pena del carcere a chi, ad esempio, si sia reso responsabile di dolose campagne di disinformazione, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, la Corte ritenne di rinviare di un anno la decisione delle due cause, per dar modo al legislatore di ap-

patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

13 Nella pronuncia la Corte ha spiegato come l'incriminazione dell'aiuto al suicidio non è incompatibile né con la Costituzione né con la Carta Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), ma è «funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili», anche al fine di «scongiorare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere». Tuttavia, possono delinearsi situazioni nelle quali l'incriminazione dell'aiuto al suicidio entra in conflitto con principi costituzionali, poiché limita la libertà di autodeterminazione del malato (art. 2, 13 e 32, comma 2, della Costituzione). Secondo la Corte, dunque, in casi quali quelli di Fabiano Antoniani, le esigenze di tutela sottese alla norma penale possono essere messe in discussione, tenendo come guida la citata legge 219 del 2017. «Se, infatti, il cardinale rilievo del valore della vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari – anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore)», il medesimo valore non deve «tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all'accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento – apprezzato come contrario alla propria idea di morte dignitosa – conseguente all'anzidetta interruzione dei presidi di sostegno vitale».

provare nel frattempo una nuova disciplina della materia, in grado di bilanciare meglio il diritto alla libertà di cronaca e di critica dei giornalisti con la tutela della reputazione individuale. Anche in questo caso, però, l'auspicata riforma della materia non è stata approvata, forzando pertanto la Corte a intervenire direttamente.

La seconda occasione è venuta dall'ordinanza n. 97/2021, sulla disciplina dell'ergastolo cosiddetto "ostativo". La Corte ha rilevato l'incompatibilità con la Costituzione della disciplina che esclude l'accesso al beneficio della liberazione condizionale per l'ergastolano che non collabori con la giustizia, in quanto fondata su una presunzione assoluta di mantenimento dei legami con l'organizzazione criminale di appartenenza. La collaborazione con la giustizia, secondo la Corte, non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento. Tuttavia, paventando gli effetti disarmonici sul complessivo equilibrio di tale disciplina che sarebbero derivati da un intervento "demolitorio" (ossia una diretta declaratoria di incostituzionalità), la Corte ha ancora una volta rinviato di un anno la pronuncia del giudizio (precisamente, al 10 maggio 2022), dando così al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Questa volta, il Parlamento pare intenzionato a dar seguito all'indicazione della Consulta sulla approvazione di nuova legge, il cui testo è da poco transitato dalla commissione giustizia della Camera.¹⁴ Dubbi sono stati, però, sollevati in ordine alla piena compatibilità di questa legge con le linee "guida" che la Consulta ha fissato nell'ordinanza n. 97/2021.¹⁵

La corretta decifrazione del *modus operandi* della Consulta, nonché la verifica della sua adeguatezza rispetto a un principio costituzionale di separazione dei poteri, è argomento su cui la dottrina costituzionalistica è divisa. Al riguardo, pur su un piano diverso da quello di tale dottrina, possono comunque avanzarsi un paio di considerazioni. In primo luogo, si deve riconoscere una certa condivisibilità del *modus* della Corte, quanto ai suoi presupposti: esso ha infatti trovato giustificazione nell'incapacità del Parlamento di farsi carico della soluzione di temi rilevanti, sicché il processo costituzionale ha così rappresentato il luogo per rimodulare un precetto legislativo non più conforme all'evoluzione dell'ordinamento e della coscienza sociale, al fine di non lasciare i cittadini sforniti di tutela, a fronte del riconoscimento dell'illegittimità di una norma.

In secondo luogo, però, si deve rilevare che, a fronte dell'apparente condi-

14 "Ergastolo ostativo: Commissione Camera approva riforma", ANSA, 22 febbraio 2022, https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/02/22/ergastolo-ostativo-commissione-camera-ap-prova-riforma_ffe93158-e335-4623-92c0-2d28bf4b1ff0.html.

15 A. Scandurra, "Ergastolo ostativo, dalla Camera riforma buona a metà", *Il Riformista*, 27 febbraio 2022, <https://www.ilriformista.it/ergastolo-ostativo-dalla-camera-riforma-buona-a-meta-282506/>.

visibilità dei presupposti, la modalità pratica di funzionamento del modulo in parola si espone a un rilievo di realismo critico. Contestualmente al rinvio di un anno della declaratoria di incostituzionalità, infatti, la Corte delinea le linee essenziali che la nuova legislazione dovrà esibire per essere conforme al bilanciamento costituzionale, con l'assunto implicito che, là dove il Parlamento manchi di adottare la legge in parola, sarà la Corte stessa a intervenire in sede di sentenza definitiva.¹⁶ Ma se il Parlamento ha evitato di legiferare fino al momento della dichiarazione di incostituzionalità differita, è dubbio che lo farà dopo, specie con la consapevolezza che tanto, alla fine, sarà comunque la Corte a farsi carico della risoluzione di quei temi controversi su cui esso non ha avuto la forza (o la voglia) di pronunciarsi. O, meglio, può sospettarsi che il Parlamento scelga di agire solo in quei casi in cui avverta il rischio di un intervento troppo penetrante da parte della Consulta (come pare essere nel caso dell'ergastolo ostativo), lasciando invece che, negli altri casi, sia proprio il giudice delle leggi a esercitare una piena "supplenza" legislativa (come è stato nel caso del fine vita).

Parlamento e "agenda Mattarella"

In occasione del secondo giuramento, il capo dello stato ha esplicitato le urgenze del Paese, parlando di «un'Italia che offra ai suoi giovani percorsi di vita nello studio e nel lavoro [...] che sappia superare il declino demografico, che sia «consapevole della responsabilità nei confronti delle future generazioni»; di «marginalità femminile»; di morti sul lavoro; di dignità e di molto altro. Secondo qualcuno il Presidente ha tracciato un "programma" di lavoro, delineando gli obiettivi da perseguire. Ma il capo dello stato non incide su temi di competenza di Governo e Parlamento, dettando una "agenda". Se è vero che la funzione del Presidente è tutt'altro che formale e notarile, specie in un momento di crisi di altre istituzioni, tuttavia egli è collocato dalla Costituzione al di sopra di tutte le parti politiche, quindi non può dettarne alcuna "agenda". E il fatto che vi sia chi vorrebbe vincolare il Parlamento alla "agenda Mattarella" offre ulteriore dimostrazione della difficoltà di tale consesso di valutare discrezionalmente i temi sui quali intervenire – anche intercettando lo "spirito dei tempi", ossia il mutare della sensibilità collettiva rispetto a certi aspetti della vita nazionale – e tradurre in norme le istanze della collettività, affrontando e componendo i conflitti, senza arenarsi, come spesso accade.

È vero che il Parlamento non è più centrale proprio sul piano normativo, visto che subisce la concorrenza sempre maggiore, da un lato, del Governo, divenuto ormai – come evidenziato – il legislatore principale, e, dall'altro,

¹⁶ Al punto che un autorevole osservatore come Nicolò Zanon, attualmente vicepresidente della Corte costituzionale, ha parlato di una legislazione «sotto minaccia» ("I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali", in *Federalismi*, 2021, 3, p. 93).

del legislatore europeo, autore di una vasta e sempre più pervasiva regolazione di attività economiche e sociali. «Il punto è che il Parlamento sembra quasi rassegnato a questo stato di cose. In primo luogo, quando omette di decidere alcune delle questioni che sfuggono alla sfera di influenza del Governo e dell'Ue. Sono temi di cui larga parte della società invoca la disciplina, come la questione del fine vita, per la quale anche la Corte costituzionale ha vanamente sollecitato un intervento legislativo», come sopra esposto.¹⁷ Ciò è stato evidente con il disegno di legge, che vede come primo firmatario l'onorevole Alessandro Zan (cosiddetto ddl Zan), in tema di discriminazioni e violenza per motivi legati al sesso, al genere, all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alla disabilità. «Questa proposta nata alla camera infatti si è arenata in senato anche per la mancanza di un accordo politico tra le forze di maggioranza, mentre l'esecutivo ha lasciato che la questione fosse sbrogliata dai partiti».¹⁸ Il fatto è che i partiti si accordano su un programma, al fine di formare una maggioranza politica in grado di governare, e nel fare ciò devono necessariamente adottare posizioni di accordo, rinunciando ad alcuni propri connotati caratterizzanti; poi, quando si trovano ad affrontare temi che esulano da tale programma, riemergono le specificità di ciascuna formazione politica, che ha sempre meno opportunità per farle valere, e quindi non vi rinuncia, chiudendosi a tentativi di compromesso.

La crisi del Parlamento è in buona parte anche legata alla crisi dei partiti. Il concetto è stato espresso efficacemente, ancora una volta, nel secondo discorso di insediamento di Sergio Mattarella. «La qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto» – ha detto Mattarella – «I partiti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali. Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e più indifeso. Deve poter far affidamento sulla politica come modalità civile per esprimere le proprie idee e, insieme, la propria appartenenza alla Repubblica».

La crisi dei partiti è legata anche al sistema elettorale, che consente loro la più ampia flessibilità nella costruzione delle alleanze, al prezzo però di un loro carattere effimero, come si è reso evidente nella legislatura in corso, laddove i cittadini – ferma restando l'assenza di vincolo di mandato (art. 67 Cost.) – pretenderebbero dai propri rappresentanti maggiore coerenza e stabilità, mediante la definizione di obiettivi da perseguire e un'azione più incisiva. Solo in questo modo, infatti, e cioè attraverso la valutazione della capacità di rispondere in modo efficace alle istanze della collettività, i citta-

17 G. di Cosimo, "Dov'è il Parlamento?", 20 novembre 2021, in LaCostituzione.info <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/11/20/dove-il-parlamento/>

18 v. nota 1

dini stessi possono decidere se premiare o sanzionare i rappresentanti alla successiva tornata elettorale.

Insomma, tra eletti ed elettori si nota una evidente scollatura. Se non cambiano i giocatori in partita e le regole della partita stessa, risulta difficile immaginare l'uscita dei partiti da una crisi che è anche crisi della democrazia.

Riforme costituzionali

All'inerzia del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, fin qui evidenziata, ha corrisposto tuttavia un suo iper-attivismo sul piano delle modifiche costituzionali.

L'8 febbraio 2022 la Camera dei deputati ha approvato definitivamente, e quasi all'unanimità, una proposta di legge volta ad inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. È la terza legge di modifica della Costituzione approvata nel corso dell'attuale legislatura. La prima, legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, modificando gli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, ha ridotto il numero dei parlamentari. La legge è stata confermata dagli elettori nel referendum popolare tenutosi il 20 e 21 settembre 2020.

Il 4 novembre 2021 è entrata in vigore la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1 che, intervenendo sull'articolo 58, primo comma, della Costituzione, abbassa da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica.

Insomma, nel corso di questa legislatura, sono state approvate tre riforme che possono, senza tema di smentita, definirsi "storiche", giacché una di queste (quella sulla tutela dell'ambiente) interviene, per la prima volta, su uno dei primi dodici articoli della Costituzione, tradizionalmente considerati la sintesi dei valori e dei principi fondamentali della nostra società; mentre le altre due modificano la seconda parte della Carta ridisegnando il volto del bicameralismo, vuoi perché le due Camere saranno elette dal medesimo corpo elettorale (eliminando quindi ogni residuo di loro differenziazione), vuoi perché la riduzione così consistente del numero di eletti influenzerà certamente l'andamento dei lavori parlamentari (si vedrà in che modo, se per il meglio o per il peggio...).

Sono inoltre in corso di esame parlamentare diversi altri progetti di legge di modifica costituzionale. Tra questi sono stati approvati almeno da un ramo del Parlamento la proposta di legge costituzionale (A.C. 1173 – A.S. 1089) recante modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, approvata dalla Camera in prima deliberazione il 21 febbraio 2019 e in corso di esame in sede referente al Senato e la proposta di legge costituzionale (A.S. 865 – A.C. 3353) recante Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, approvata

dal Senato il 3 novembre 2021 e di cui si è concluso esame sede referente alla Camera il 12 gennaio 2022.

Infine, si è concluso l'esame, in Commissione al Senato, di altre due proposte di legge. Si tratta della proposta di legge costituzionale (A.S. 852) recante modifica dell'articolo 75 della Costituzione, concernente l'introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo, di cui si è concluso l'esame in sede referente 26 maggio 2021 e la proposta di legge costituzionale (A.S.1124) recante abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione, concernente il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, di cui si è concluso l'esame in sede referente il 25 giugno 2019.

Il Parlamento e il PNRR

L'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) coinvolge in maniera significativa il Parlamento. Com'è noto, l'erogazione dei fondi europei è legata ad un Patto, sottoscritto tra gli Stati beneficiari ed istituzioni dell'Unione europea, che ha ad oggetto il rispetto di determinati obiettivi, con l'adozione di determinate politiche e le relative misure legislative, entro termini temporali precisi. Queste misure, approvate dal Parlamento, rientrano nella valutazione da parte dell'UE.

Nel più volte citato Rapporto per la legislazione si sottolinea l'importanza che «queste forme di “valutazione esterna” della deliberazione parlamentare vengano assorbite all'interno delle stesse procedure parlamentari in modo da essere vissute non come elementi di “giudizio” o di “eterodirezione”, potenzialmente in contrasto con lo svolgimento delle funzioni di rappresentanza democratica, bensì come ulteriori elementi di conoscenza necessari alla deliberazione e con i quali costantemente confrontarsi. Con riferimento al PNRR, il Parlamento sembra già muoversi in questa direzione: la fase di elaborazione del Piano è stata accompagnata da una fase di approfondimento conoscitivo svolta, per le parti di competenza, da tutte le Commissioni permanenti. A questa hanno fatto poi seguito gli indirizzi formulati dalle Assemblee di Camera e Senato».¹⁹

L'attuazione del PNRR potrebbe altresì tradursi in un'opportunità per il Parlamento di riaffermare l'essenzialità del proprio ruolo e di ibridare le funzioni legislative, di indirizzo e di controllo; nonché di acquisire piena consapevolezza circa la necessità di valorizzare gli strumenti della *better regulation*, valutazioni di impatto *in primis*, specie per le scelte regolatorie più complesse e difficili. Tuttavia, come rileva l'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della

¹⁹ Va altresì rilevato che la legge n. 108 del 2021 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 (decreto “Governance PNRR”) prevede la trasmissione alle commissioni parlamentari di tutte le “informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR”.

Regolazione, «appaiono in palese controtendenza rispetto a questa prospettiva non solo la scelta, confermata dall'esito referendario, di una drastica riduzione del numero dei parlamentari a partire dalla prossima legislatura, ma anche la presentazione di alcune proposte di legge costituzionale volte a differenziare le funzioni tra le due Camere, attribuendo ad esempio al solo Senato – integrato da un senatore eletto a maggioranza assoluta da ciascuna Assemblea regionale – il potere d'inchiesta e la valutazione delle politiche pubbliche sui territori. Queste proposte di riforma non sembrano infatti tenere nel dovuto conto quanto le funzioni legislative, di indirizzo e di controllo siano tra loro connesse, interdipendenti e non facilmente isolabili».²⁰

Conclusioni: uno “scivolamento” di poteri?

Che il Parlamento è in crisi non ci è stato ricordato solo in modo autorevole da due delle più alte cariche dello Stato: la percezione è infatti diffusa nell'opinione pubblica. L'organo che, nella nostra architettura costituzionale, è incaricato di rappresentare le istanze collettive appare sempre più farraginoso, lento e ben lontano dall'esprimere il proprio ruolo di “espressione” della volontà popolare. Quest'ultima, anzi, sembra essere ormai canalizzata attraverso altri centri decisionali, verso i quali si indirizza un vero e proprio scivolamento di poteri. Il primo e più importante centro è il Governo. Luciano Violante ha descritto il fenomeno nei termini di «deparlamentarizzazione del sistema politico», che va avanti da almeno venticinque anni a questa parte, a mezzo dell'abuso del ricorso ai decreti-legge, della reiterazione delle questioni di fiducia, dell'approvazione di leggi delega particolarmente indeterminate nei contenuti, della possibilità del governo di correggere autonomamente, con semplice parere consultivo delle Camere, i testi dei decreti emessi in attuazione delle deleghe anche dopo la loro scadenza, e, da ultimo, dell'emersione di poteri di ordinanza da parte del presidente del Consiglio in forma di DPCM.²¹ Il secondo centro, meno visibile ma ugualmente rilevante, è quello delle aule di tribunale, sempre più protagoniste della risoluzione dei problemi della vita pubblica, non nel senso dell'applicazione delle leggi a tale scopo predisposte, bensì della loro “invenzione”, ossia dell'autonoma composizione dei conflitti valoriali che vengono generati dal vivere in società.

A ben vedere, descrivere questo processo soltanto come uno “scivolamento” dei poteri rischia di riqualificarlo come una sorta di processo naturale o meccanico, che potrebbe essere giustificato anche dal richiamo alla logica della “leale collaborazione” tra le istituzioni dello Stato. In quest'ottica, si

20 L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione Annuario 2020, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, p. 34 https://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2022/02/OsservatorioAIR_Annuario2020_dic2021.pdf

21 L. Violante, “Il parlamento depotenziato”, *La Repubblica*, 27 giugno 2020, https://www.repubblica.it/commenti/2020/06/27/news/il_parlamento_depotenziato-300821281/.

potrebbe addirittura descrivere il processo facendo ricorso all'immagine dei vasi comunicanti: il potere resta sempre lo stesso, ma si ridistribuisce a seconda della necessità tra i singoli attori (Parlamento – esecutivo – ordine giudiziario). Una simile immagine sarebbe però fuorviante, per almeno due motivi.

In primo luogo, descrivere tale processo come meccanico o naturale finisce per oscurarne gli aspetti problematici: poiché l'allocazione di potere in un ramo dello Stato fa il paio con l'enunciazione di precise responsabilità e presuppone determinate modalità legittimanti, là dove quel potere "scivoli" verso un altro ramo, privo della necessaria legittimazione e sollevato dalla conseguente responsabilità, esso può risultare ben più pericoloso.

In secondo luogo, perché il fenomeno è ben più complesso di un semplice "scivolamento". Se è vero che il Parlamento ha subito negli anni una progressiva compressione delle proprie prerogative è altrettanto vero che le Camere non sembrano mostrare alcuna voglia di riscatto, "sopportando", con tolleranza quasi proattiva, che il potere decisionale si sposti inesorabilmente verso altri centri di potere. Più che uno scivolamento, insomma, pare un liberarsi dal peso delle proprie responsabilità. Il caso di ciò che può essere definito come "attivismo emendativo", in sede di approvazione dei decreti-legge, dimostra che, quando vuole, il Parlamento sa esercitare i propri poteri. In questo senso, ancora più significativa è la circostanza delle tre riforme costituzionali approvate nel corso di questa legislatura: è quantomeno sorprendente che un Parlamento che esibisce un passo rallentato e affaticato quando si tratta di approvare leggi ordinarie, si scopra poi coeso al punto di modificare in modo permanente e profondo la Carta fondamentale, cioè le regole del gioco.

Il dubbio è, insomma, che gli appelli – in sé e per sé assolutamente legittimi – al recupero della centralità del Parlamento siano alle volte o un po' ingenui, in quanto ignorano la realtà politica; o addirittura strumentali, nel senso cioè che tendono a voler attribuire rilievo al Parlamento solo quando ciò sia conveniente o non costoso, in termini di consenso elettorale. Individuare vie e strumenti per invertire il senso di marcia esula dall'orizzonte della nostra ricerca. Tuttavia, volendo offrire quantomeno un suggerimento, ci pare che una delle cose più importanti, in questa fase, sia evitare di fornire ulteriori "alibi" al Parlamento, come può avvenire ad esempio con le dichiarazioni di incostituzionalità differita o, da ultimo, con l'idea di appaltare alla Presidenza della Repubblica l'individuazione delle priorità politiche. La notevole partecipazione popolare alle ultime campagne referendarie segnala la possibilità di organizzare un consenso anche per i temi più "divisivi" (ma in politica ne esistono di altra natura?): se quel consenso viene tradotto in proposta politica, se dunque viene strutturato al di là di sole firme a un banchetto o su internet, il Parlamento non potrà sottrarsi al compito di dargli voce, in un modo – peraltro – rispettoso del pluralismo del paese, evitando quindi di confezionare soluzioni prive di diffusa approvazione sociale.

Di converso, lasciando che il potere di approntare risposte nuove a problemi nuovi si sposti dal Parlamento verso altre istituzioni in funzione supplente, si finisce per amplificare la disaffezione dei cittadini per coloro che dovrebbero rappresentarne gli interessi, e il conseguente astensionismo in occasione delle elezioni. Si tratta di una eventualità da non sottovalutare, perché allo svuotamento della rappresentanza politica della nazione si accompagna il rischio di far prevalere di interessi che si sottraggono al dibattito pubblico e di facilitare, per la mancanza di un terreno di confronto, la spettacolarizzazione di quelle tensioni che il processo democratico, come regola dialogica, è anzitutto chiamato a disinnescare.

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I Briefing Paper

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.