federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

NUMERO SPECIALE 1/2018

Riforme istituzionali e sistema parlamentare: limiti e prospettive degli interventi approvati alla fine della XVII legislatura

a cura di Massimiliano Malvicini

CEOST

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

23 FEBBRAIO 2018

Presentazione

di Massimiliano Malvicini
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Presentazione

di Massimiliano Malvicini
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Con l'entrata in vigore della nuova legge elettorale (legge 3 novembre 2017 n. 165)[1] e con l'approvazione della proposta di riforma del Regolamento del Senato (delibera del 20 novembre 2017, ai sensi dell'art. 167, c. 7 R. S.)[2] si sono poste le premesse per superare alcune delle problematiche relative al funzionamento del nostro sistema parlamentare. Al tempo stesso, nuove questioni si affacciano all'orizzonte.

La riforma elettorale e la revisione dei regolamenti parlamentari sono stati alcuni dei temi su cui si concentrate le riflessioni della "Giornata di Studi sulle riforme istituzionali", tenutasi lo scorso 17 novembre a Torino e organizzata dal Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari (CEST) con il patrocinio della Camera dei deputati, dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino, e che vengono presentate in questo fascicolo di *federalismi.it* sotto forma di saggi.

Il referendum del 4 dicembre 2016 non ha interrotto il percorso delle "riforme" istituzionali del nostro Paese e, del resto, ciò non sarebbe stato possibile.

Questa circostanza, alquanto evidente dal punto di vista teorico, essendo connaturata nell'evoluzione della "forma di governo intesa in senso stretto come sistema delle decisioni collettive"[3], è stata posta dinnanzi alle refrattarie, insofferenti, forze politiche dall'ennesima pronuncia della Corte Costituzionale, ormai vero e proprio "legislatore-supplente"[4] anche in ambito elettorale.

Chiamate, per l'ultima volta nel corso della XVII legislatura, ad assumersi una responsabilità di ordine costituzionale, le forze politiche hanno effettivamente approvato una nuova disciplina per l'elezione delle

[1] In G.U. Serie Generale n. 164 del 11 novembre 2017, "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali".
[2] In G.U. Serie Generale n. 15 del 18 gennaio 2018, "Riforma organica del Senato".
[3] C. FUSARO, *Per una Storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 436.
[4] Sul tema si consenta un rimando a F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in ID. *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008; V. anche P.A. CAPOTOSTI, *Relazione, Relazioni internazionali della Corte costituzionale*, 2001, p. 1 reperibile presso: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/CC_relint_Capotosti2001.pdf

due Camere e, negli ultimi giorni del 2017, sono giunte ad una (parziale) revisione del regolamento del Senato.

Lasciando ai singoli contributi l'analisi di queste due riforme, non si può fare a meno di sottolineare come esse, ancora una volta, siano state l'esito del tentativo di alterare, *in extremis*, i vincoli di carattere giuridico e politico entro i quali si sarebbe svolta la competizione elettorale e, eventualmente, impostato il lavoro della prossima legislatura, piuttosto che il frutto di un chiaro, univoco, indirizzo di politica istituzionale, concernente il ruolo dei rappresentanti e le attribuzioni delle due Camere.

Detto altrimenti, gli sforzi riformistici approntati negli ultimi mesi della XVII legislatura sono andati in direzione di una legge elettorale (auspicabilmente) conforme a Costituzione e verso un'elisione di alcune delle criticità insite nel diritto parlamentare, ma non si sono presi carico di affrontare il vero "nodo" della nostra forma di governo: il rapporto tra istituzioni e società civile, tra eletti ed elettori.

Posto ciò, non ci si deve meravigliare del fatto che, ancora oggi, non si sia data una risposta chiara e precisa alla prima delle domande che emergono quando si immagina una qualsiasi riforma dell'assetto parlamentare: quale funzione deve avere il Parlamento? O, ancora, per dirla con Andrea Manzella, "un Parlamento per fare che cosa?"[5].

In attesa della XVIII legislatura, è evidente che queste domande, ancora una volta, sono rimaste senza risposta. Circostanza assai critica, dato che qualsiasi intervento che voglia davvero proporsi come funzionale, ragionevole, coerente, sia che si parli di revisioni *della* o di riforme *nella* Costituzione, dovrebbe essere immaginato a partire da questo interrogativo.

In questo *fascicolo*, il contributo di Massimo Cavino riprende le principali questioni concernenti le riforme istituzionali che, ad oltre un anno dal referendum sul d.d.l. "Renzi-Boschi", non sono certo venute meno. Nel riprendere il dibattito sull'ammodernamento delle istituzioni rappresentative, il contributo evidenzia le conseguenze del referendum sull'approccio alle riforme: superata una certa visione palingenetica delle stesse, si affaccia all'orizzonte la possibilità, per la prossima legislatura, di seguire un'impostazione funzionalistica. Ad ogni modo, il percorso delle riforme rimane, al momento, alquanto incerto. Molti, infatti, sono i nodi da sciogliere: la possibilità di alternative al parlamentarismo maggioritario, ma anche l'indisponibilità dei partiti a sorreggere la funzione di governo e, non da ultimo, la tendenza al rafforzamento dell'esecutivo, mal bilanciato dalle forze politiche operanti nel sistema istituzionale.

Seguendo l'impostazione originaria della Giornata di studi, la prima parte del fascicolo è dedicata all'analisi della riforma elettorale.

[5] Cfr. A. MANZELLA, *Introduzione*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 29.

Questa sezione si apre con il contributo di Giovanni Tarli Barbieri, che ricostruisce l'assai tormentato percorso politico, istituzionale e giurisprudenziale che ha portato all'elaborazione della l. 165/2017. Dopo aver affrontato le peculiari difficoltà incontrate dal legislatore nel processo di elaborazione del provvedimento, il contributo affronta gli obiettivi e le principali problematiche ad esso connesse. La delimitazione dei collegi uninominali e plurinominali, l'apparentamento in coalizione delle liste, le soglie di sbarramento, le modalità di voto, l'assenza del voto di preferenza e le pluri-candidature, solo per citarne alcuni, sono gli aspetti sui quali si concentra il contributo che, d'altra parte, non si esime dall'evidenziarne la dubbia legittimità costituzionale di alcune disposizioni.

Nella stessa prospettiva si inserisce poi il contributo di Matteo Monti che propone un'analisi delle regole differenziali e promozionali per le minoranze storiche contenute nella l. 165/2017 ed il loro bilanciamento con il principio di eguaglianza. Nell'analizzare il rapporto tra rappresentanza politica preferenziale (di *favor*) e principio di uguaglianza del voto, il contributo prende in esame dapprima la giurisprudenza di alcune Corti estere per poi approfondire il caso italiano, anche alla luce delle esperienze locali e regionali.

Questa sezione del fascicolo si chiude con un contributo di Gianfranco Pasquino nel quale vengono analizzate le principali criticità di ordine politico ed istituzionale connesse alla l. 165/2017. Nell'operare in questo senso, viene posta particolare attenzione al rapporto tra gli elettori, i partiti politici e l'assetto istituzionale, evidenziando le carenze in termini di *accountability* e di rappresentatività del nuovo meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

La seconda parte del fascicolo, dedicata al sistema parlamentare, si apre con il contributo di Luca Verzichelli che analizza alcune delle principali trasformazioni verificatesi durante la XVII legislatura concernenti non solo l'attività del Parlamento ma lo stesso ruolo dei parlamentari. Mandato rappresentativo, funzione legislativa e rapporto tra Parlamento e Governo costituiscono i tre cardini sui quali si sviluppa questo contributo con l'obiettivo di fornire un quadro analitico che tenga conto non solo del quadro istituzionale di riferimento ma anche degli incentivi di ordine politico e sociologico che lo integrano.

A seguire un contributo relativo all'analisi di alcuni dei profili di innovazione istituzionale portati avanti dalle due Camere durante l'ultima legislatura al di fuori della cornice regolamentare, in ottica consultiva/partecipativa analizzandone i principali risvolti politici e giuridici.

Il saggio di Nicola Lupo chiosa la seconda parte del fascicolo affrontando, in modo analitico, l'evoluzione nell'assetto delle fonti del diritto parlamentare verificatasi nel corso degli ultimi anni, anche alla luce del dibattito connesso all'approvazione del d.d.l. "Renzi-Boschi". In questa prospettiva, i limiti, le opportunità e le principali questioni normative connesse alla possibilità di riformare alcuni elementi dell'assetto bicamerale attraverso la modifica dei regolamenti delle due Assemblee rappresenta uno dei

cardini della discussione ed è proprio alla luce delle considerazioni che vengono effettuate in quella sede che si procede all'analisi della revisione del regolamento del Senato approvata lo scorso 20 dicembre.

La sezione conclusiva del fascicolo è dedicata ad alcune riflessioni di carattere generale concernenti il rapporto tra riforme istituzionali e forma di governo.

Questa sezione si apre con il contributo di Beniamino Caravita che traccia un quadro dei principali nodi critici che caratterizzano il contesto italiano a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Nell'operare in questo senso viene evidenziata la necessità che discussione sulle riforme istituzionali tenga conto dalle evoluzioni del quadro politico, sociale ed economico nazionale ed europeo per poi concentrarsi, in un secondo momento, sulla definizione degli indirizzi riformistici.

Il secondo di questi contributi è quello di Sergio Foà che propone un'analisi volta ad evidenziare come il rapporto tra cittadini ed istituzioni pubbliche possa essere rafforzato a partire da alcune esperienze sviluppatesi in ambito amministrativo. In questa prospettiva, il contributo, ricostruendo parte del dibattito svolto presso l'Assemblea Costituente, rende conto dei principi alla base dei più recenti tentativi di moralizzazione dell'attività dei funzionari pubblici facendo riferimento, ad esempio, alla recente normativa "anticorruzione".

A seguire, il contributo di Ugo De Siervo, richiamando alcune delle principali criticità concernenti il d.d.l "Renzi-Boschi", affronta il tema delle politiche di attuazione costituzionale evidenziando inoltre la necessità di adeguare, tramite opportune, ancorché puntuali, riforme istituzionali, l'assetto parlamentare e le disposizioni concernenti i rapporti Stato-Regioni e, in generale, alcuni nodi del titolo V.

A queste riflessioni fanno eco quelle svolte da Mario Dogliani incentrate sul nesso tra forma di Stato e forma di governo. In questo senso, solamente dopo aver ricordato che nella forma di governo delineata dai costituenti al Parlamento è demandata non soltanto una funzione rappresentativa, ma anche il compito di determinare l'indirizzo politico nazionale, nella parte finale del contributo vengono evidenziate le principali traiettorie riformistiche che potrebbero incentivare un rafforzamento del ruolo di mediazione politica del Parlamento e, al contempo, garantire il rispetto del principio della separazione tra i poteri.

Da ultimo, il saggio di Andrea Manzella esplora le principali sfide e le opportunità che si presentano dinnanzi all'istituzione parlamentare. Il legame con i partiti, forze in continua trasformazione, il nesso con gli istituti e con le pratiche di democrazia c.d. diretta e deliberativa, ma anche il rapporto di tipo reticolare tra l'assise legislativa ed il complesso politico ed istituzionale euro-unitario rappresentano alcuni dei fattori che contribuiscono a ridisegnare il ruolo del Parlamento all'interno del nostro ordinamento. In questa prospettiva, le omissioni politiche e il vento dell'antiparlamentarismo rappresentano, al tempo stesso, una sfida decisiva per le sorti di questo organo. Una sfida che può essere vinta solo forse

avvicinando le istituzioni rappresentative alla società civile, allargando le loro basi di legittimazione agendo, prima di tutto, sul voto: tratto distintivo dell'autonomia individuale nella cittadinanza e fulcro della funzione di garanzia dell'assise rappresentativa.