

Governo e Camere

L'EQUILIBRIO  
(PERDUTO)  
DEI POTERIdi **Sabino Cassese**

**U**ltimi giorni di lavoro per il Parlamento eletto nel 2018. Si chiude la diciottesima legislatura dell'Italia repubblicana. Con quale bilancio?

I parlamentari uscenti furono eletti con la legge Rosato del 2017, la stessa con la quale si voterà il 25 settembre prossimo. Una legge che ha introdotto una formula elettorale sbagliata, che costringe le forze politiche sia a competere, sia a cooperare, con i risultati schizofrenici che sono sotto gli occhi di

tutti. Una legge che ha prodotto una legislatura con tre governi diversi, maggioranze diverse, orientamenti politici diversi.

Ma c'è di peggio. Il Parlamento-legislatore, in questo quinquennio, è stato pressoché assente: solo un quinto della legislazione è stato di iniziativa parlamentare e la metà degli atti con forza di legge è stata costituita da decreti — legge, cioè da provvedimenti governativi, che il Parlamento deve esaminare in tempi ristretti, perché dettati da

necessità e urgenza. I numeri dell'attività legislativa del Parlamento diminuiscono ulteriormente se si considera che una buona parte delle altre leggi è costituita da atti «dovuti», quali le leggi di bilancio e quelle di ratifica di trattati internazionali. Inoltre, i governi hanno posto la questione di fiducia su decreti-legge 107 volte. A un governo la fiducia basterebbe, secondo la Costituzione, una volta sola, subito dopo la nomina.

IL GOVERNO, IL PARLAMENTO, LE AMMINISTRAZIONI

## L'EQUILIBRIO (PERDUTO) DEI POTERI

**Q**uindi, sei volte nei cinque anni passati, nei due rami del Parlamento, per i tre governi che si sono succeduti. Ma se il governo pone la questione di fiducia su una norma e ottiene un voto favorevole, il testo è approvato e tutti gli emendamenti parlamentari respinti. La questione di fiducia viene usata per compattare la maggioranza di governo, evitare l'ostruzionismo e i «franchi tiratori», e quindi accelerare l'approvazione delle proposte del governo. Un numero così alto di questioni di fiducia è il sintomo di una disfunzione del sistema parlamentare: il governo funziona sempre meno come comitato direttivo della maggioranza parlamentare o non sa «negoziare» con la sua maggioranza, e deve quindi ricorrere alla questione di fiducia per far cessare le voci dissenzienti.

Dunque, il governo è diventato legislatore e strozza sempre più la discussione parlamentare, nel corso della conversione in legge dei decreti-legge, con il ricorso alla questione di fiducia. Questo non vuol dire, però, che il Parlamento resti afono. Bisogna pagare un costo di questo vistoso spostamento dei poteri dalle assemblee all'esecutivo: i decreti-legge crescono di due terzi durante il tragitto parlamentare. Se le leggi le fa il governo, bisogna pur dare un contentino al Parlamento, lasciando che i parlamentari, ridotti a

fare un mestiere diverso, gonfino i decreti-legge con disposizioni settoriali o microsettoriali, che rispondono alle richieste delle loro «constituencies» e preservano il loro potere negoziale.

Il quadro delle disfunzioni non termina qui. Si aggiungono altri protagonisti, i gabinetti ministeriali e le amministrazioni pubbliche. Questi si muovono in due diverse direzioni. Da un lato, cercano di spostare alla sede parlamentare decisioni che dovrebbero essere prese dalle burocrazie. Queste sono intimorite dalle originali e spesso eccessive iniziative di procure, penali e contabili, e mirano a trovare uno scudo nella legge (di conversione di decreti-legge). Dall'altro, anche le amministrazioni pubbliche sono composte da donne e uomini con le loro debolezze, aspirazioni, esigenze, e non è difficile per esse trovare una voce in uno o più parlamentari ben disposti.

L'ultimo tratto di questo circolo vizioso è stato segnalato dal senatore Andrea Cangini in un documentato ed appassionato discorso parlamentare, in occasione della conversione del decreto-legge 36 del 2022 per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Ha osservato: l'interlocutore del Parlamento sono le strutture tecnico-amministrative che appoggiano o dovrebbero appoggiare le azioni del governo, gli «apparati burocratici e le alte burocrazie che rappresentano un

potere in sé». «L'impressione è che l'interlocutore del Parlamento sia, per esempio, la Ragioneria generale dello Stato». Cangini ha aggiunto: è vero che la politica è in crisi, ma l'autocefalia amministrativa è «un limite enorme all'esercizio democratico del potere da parte del Parlamento della Repubblica», uno squilibrio costituzionale, una «intollerabile umiliazione al potere legislativo».

Dunque, governo legislatore, Parlamento-legislatore interstiziale (in sede di conversione dei decreti-legge), ricorso alla fiducia per strozzare i tempi e i poteri parlamentari, registi fuori del Parlamento. È un gioco in cui tutti perdono. Il governo che legifera, invece di indirizzare. Il Parlamento-legislatore interstiziale. L'amministrazione sempre più vincolata da troppe norme. I guardiani dello Stato distolti dalla loro autentica funzione. La collettività che paga un costo complessivo altissimo in termini di conoscibilità delle norme, di vincoli da esse dispo-



sti, di costi.

I guasti che ho cercato di descrivere non sono cominciati dal 2018, ma si sono accentuati nell'ultima legislatura. Dipendono da incuria per le istituzioni. Anche queste richiedono manutenzione. I governi dovrebbero rafforzare i loro legami con le maggioranze parlamentari che li sostengono. I parlamentari dovrebbero pianificare la loro attività legislativa, ridurre invece di aumentare il numero delle norme (se ogni nuova legge ne abrogasse almeno cinquanta, si potrebbe forse uscire dal labirinto legislativo), scoprire la codificazione a diritto costante, che tanto successo ha avuto in Francia, su iniziativa del Consiglio di Stato, che in Italia rema invece nella direzione opposta. Le procure dovrebbero applicare le leggi, non riscriverle con interpretazioni creative. I guardiani dell'amministrazione ritornare nei ranghi, aiutando una classe politica complessivamente debole a migliorarsi, piuttosto che tenerla sotto il giogo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA