

Il governo legislatore

di Sabino Cassese

L'art. 70 Cost. dispone che “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. L'art. 77 Cost., a sua volta, stabilisce che “quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione”.

Tuttavia, le cose, nella realtà, vanno diversamente. Infatti, la funzione legislativa del governo, esercitata attraverso i decreti legge, è diventata sempre più rilevante. Se nel 1996 il numero dei decreti legge era circa il 62% rispetto alle leggi adottate (con esclusione di quelle di ratifica di trattati internazionali e di quelle di bilancio), nel periodo 2018-2021 la percentuale è salita a circa il 75% (con l'eccezione del 2019). Uno studioso ed ex presidente della Camera dei deputati, Luciano Violante, già nel 2019, in un articolo intitolato “Dal Parlamento delle leggi al Parlamento dei controlli”, pubblicato nel numero 3 del 2019 della rivista “Federalismi”, segnalava lo “svuotamento della funzione legislativa del Parlamento”. Ma il fenomeno si sta accentuando, perché non basta rilevare che circa due terzi delle leggi consiste in conversioni di decreti legge, bisogna anche aggiungere dell'altro.

Innanzitutto, anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali e quelle di bilancio, escluse dal calcolo sopra riportato, provengono dal governo.

In secondo luogo, le leggi ordinarie di iniziativa governativa costituiscono circa la metà della legislazione.

In terzo luogo, bisogna considerare le dimensioni raggiunte dai decreti legge, per i quali si sta verificando un fenomeno già registrato per le leggi, cioè quello della moltiplicazione delle norme “omnibus”, come rilevato dal Presidente della Repubblica, da ultimo in una comunicazione ai Presidenti delle Camere del 23 luglio 2021.

In quarto luogo, bisogna anche considerare il fenomeno dei decreti attuativi degli atti legislativi. Nonostante le sollecitazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2021, che hanno portato ad

un'accelerazione nell'adozione dei decreti attuativi, all'inizio di agosto 2021 vi erano ancora 630 decreti attuativi previsti dalle leggi, che dovevano essere adottati. Al di là della lentezza nell'adozione dei decreti attuativi, questo vuol dire che non solo l'attività legislativa si concentra sempre di più sul governo, ma che poi le stesse norme con forza di legge rimettono all'esecutivo il loro completamento. Nonostante la costante e intelligente attenzione portata su queste tematiche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e nonostante le correzioni da esso suggerite, dunque, assistiamo a una tendenza allo spostamento del potere normativo verso il governo. Le cifre sopra riportate confermano una antica osservazione, quella che i parlamenti non sono mai stati grandi legislatori. Ma esse segnalano anche un ulteriore spostamento del potere normativo verso l'esecutivo (anche se si tratta di un potere normativo condiviso col Parlamento, sia nel caso dei decreti legge, per la loro conversione in legge, sia nel caso delle leggi di iniziativa governativa, che richiedono comunque l'approvazione parlamentare). Il fenomeno è ulteriormente complicato dal fatto che a questo spostamento del peso maggiore delle scelte legislative sul vertice dell'esecutivo si accompagna costantemente un appesantimento dei decreti legge in sede di conversione parlamentare. Infatti, il Parlamento approfitta dei tempi stretti per la conversione in legge e della forza della maggioranza parlamentare che sostiene il governo in favore della conversione, per colmare le leggi di conversione di norme che appartengono alla micro legislazione, costituita per lo più da interventi richiesti da rappresentanti di interessi di settore.

Infine, il fenomeno si ripete a livello regionale, dove i regolamenti prevalgono sulle leggi.

Trova così realizzazione un fenomeno individuato dal sociologo Alessandro Pizzorno, quello dello svuotamento della politica che, per adoperare le parole di Pizzorno, diventa, da “programmante”, “moraleggiante”, mentre la rappresentanza si realizza al livello microsettoriale, nella fase di conversione dei decreti legge.

Il fenomeno è ulteriormente accentuato - stante la non reiterabilità dei decreti legge sulla base della sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale -

da altri sviluppi. Innanzitutto, il fatto che i tempi stretti non consentono a tutti e due i rami del Parlamento di valutare ed esprimersi compiutamente. La conversione in legge dei decreti legge avviene, quindi, di fatto, soltanto in uno dei due rami del Parlamento, mentre l'altro si limita a ratificare ciò che è stato deciso dall'altro ramo, quello decidente. Per prassi, questa funzione viene svolta alternativamente dalle due Camere e, quindi, il Comitato per la legislazione ha parlato di "monocameralismo alternato".

Poi, sul lato del governo, vi è il ricorso all'approvazione "salvo intese", cioè ad una approvazione irregolare, perché incompleta, da parte del collegio-Consiglio dei ministri, e l'utilizzo dei cosiddetti "decreti Minotauro" (a loro volta, di due tipi), che si ha quando il governo approva due decreti legge e, durante l'iter di conversione in legge da parte del Parlamento di uno di essi, inserisce norme dell'altro, che arriva a scadenza e decade per mancata conversione.

L'accentuazione recente della funzione legislativa del governo ha una spiegazione congiunturale nel regime di emergenza prodotto dalla pandemia. Tuttavia, la tendenza è costante. Ed è quindi venuto il momento di compiere una verifica dello stato attuale della distribuzione delle funzioni nel nostro ordinamento. Infatti, quella segnalata è soltanto una delle molte anomalie del regime tradizionalmente definito della separazione dei poteri in Italia. Basta indicarne altre

due, molto vistose. La prima costituita dal Parlamento-amministratore, prodotto dallo straripamento della funzione normativa nell'ambito amministrativo: leggi sempre più analitiche riducono l'ambito discrezionale delle scelte amministrative e consentono all'amministrazione soltanto un'attività meramente esecutiva, di attuazione. Un altro esempio è costituito dal debordare dell'ordine giudiziario in quello amministrativo, con l'assegnazione a magistrati delle responsabilità principali, di carattere amministrativo, del Ministero della giustizia, chiamato a svolgere il compito dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.).

Questa situazione richiede una riflessione organica. Si può cercare di ritornare alla separazione dei poteri, un principio implicito nella Costituzione. Oppure accettare il vigente regime di commistione dei poteri e di indistinzione di funzioni, nella direzione indicata da Luigi Capogrossi Colognesi nella sua interpretazione della costituzione romana antica (per Capogrossi vi era nell'antica Roma una confusione di più poteri nello stesso soggetto e, nello stesso tempo, una scissione di uno stesso tipo di poteri tra soggetti diversi, chiamati ad operare insieme). L'una e l'altra soluzione presentano vantaggi e svantaggi ed hanno implicazioni diverse per il sistema costituzionale. Non si può restare indifferenti dinanzi a trasformazioni di fatto della costituzione in senso materiale di portata tanto grande come quelle qui segnalate.