

IL FOGLIO – 14 MARZO 2025

## Un Parlamento fluido

*di Sabino Cassese*

Il suo primo compito è quello legislativo, ma l'iniziativa in materia di leggi si è ormai spostata sul governo. Per Camera e Senato si aprono spazi diversi di intervento. La difficile convivenza di leggi vecchie e nuove.

### **La voce del Parlamento diviene sempre più flebile.**

E' composto di due rami, ma ormai uno dei due, alternativamente, si limita a ratificare, per cui è stata coniata l'espressione "monocameralismo alternato". Il suo primo compito è quello legislativo, ma l'iniziativa in materia di leggi si è ormai spostata sul governo. Ai controlli tradizionali dell'attività governativa e amministrativa il Parlamento appare aver rinunciato da tempo. Tuttavia, si aprono al Parlamento funzioni nuove, che sono svolte sempre più frequentemente.

Per capire quello che sta accadendo, bisogna ispirarsi all'opera di un geniale giornalista inglese dell'Ottocento, Walter Bagehot, il quale scrisse nel 1867 un libro intitolato "The English Constitution". Erano gli anni degli allargamenti del suffragio. Bagehot distingueva, nella costituzione inglese, una parte efficiente e un'altra "dignified". Osservava che la maggiore funzione del Parlamento inglese era una di quelle di cui non si parlava, la funzione di camera elettorale, per scegliere un governo. E' bene seguire l'esempio di Bagehot.

### **Il Parlamento e lo spazio pubblico.**

In quale misura il Parlamento si identifica con lo spazio pubblico, nel senso che incorpora interessi collettivi e dà ad essi voce? Il Parlamento è un luogo di incontro, un "forum", ed è importante accertare quanta parte di quello che avviene nello spazio pubblico passa per il Parlamento o si riflette in esso.

Qui vale l'insegnamento di Bagehot, il quale sosteneva che il secondo compito importante del Parlamento è una funzione espressiva, di esprimere le opinioni del popolo in ogni materia o argomento che si presenta davanti ad esso; la terza è una funzione di insegnamento; la quarta una funzione di informazione e di raccolta di opinioni.

Ora, nel Parlamento italiano questa funzione sembra presente e viva. Un indicatore sta nel numero di emendamenti dell'opposizione che sono stati incorporati negli atti normativi approvati dal Parlamento. Il 17 per cento degli emendamenti degli atti normativi proposti all'attenzione del Parlamento proviene dall'opposizione. Si tratta del 20 per cento degli emendamenti ai disegni di legge governativi e del 14 per cento degli emendamenti ai decreti-legge, in sede di conversione. Quindi, nel Parlamento c'è un dialogo tra maggioranza e opposizione e il Parlamento funziona come luogo di incontro tra le due parti.

Una recente circolare del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri Mantovano e del ministro per i Rapporti con il Parlamento cerca di mettere ordine nell'“iter” della conversione dei decreti-legge, per assicurarne l'omogeneità tematica.

### **L'iniziativa parlamentare delle leggi.**

Se si va a esaminare quanta parte dell'attività legislativa, oltre a passare per il Parlamento, origina dal Parlamento, il quadro diventa molto meno ottimistico. Infatti, l'iniziativa delle leggi è, per tre quarti, del governo in termini di atti, per una parte ancor maggiore in termini di parole. Quindi, si può dire che vi è stato uno spostamento della funzione legislativa sul governo. Questo trova la sua spiegazione nel fatto che il governo opera come comitato direttivo della maggioranza parlamentare, la quale non smentisce sé stessa; nei tempi determinati di approvazione dei decreti-legge; nella loro forza particolare, perché, una volta approvati dal governo, hanno anche l'appoggio degli interessi la cui cura è affidata al decreto-legge; nella circostanza che una parte di essi contiene anche norme che sono state volute dall'opposizione.

Sullo sfondo di questo quadro c'è il fallimento delle regioni come legislatori, sia perché lo Stato chiude gli spazi della funzione legislativa regionale, sia perché la gestione della sanità ha duramente colpito, in termini di funzioni, di personale e di competenze, le deboli forze regionali.

Un'anomalia ulteriore è quella costituita dal fatto che molti decreti legge, approvati in breve tempo, rinviando a un atto successivo gli adempimenti necessari per l'attuazione, per cui il governo ritiene il potere di decidere, ma finisce per smaltire lentamente l'attività ulteriore di esecuzione.

### **La funzione di controllo.**

La funzione di controllo del Parlamento si sta ampliando, anche in modi nuovi, con le audizioni anche informali, che sono in forte aumento, i pareri sulle nomine e sui provvedimenti di attuazione, le indagini conoscitive e le relative commissioni, il sindacato ispettivo con interrogazioni e interpellanze (nella precedente legislatura circa 26.000), le comunicazioni e informative in assemblea. Le funzioni del Parlamento si ampliano così verso il potere esecutivo e la società civile e in questo modo la democrazia si arricchisce, nel senso che ad essa si accompagna quella che è stata definita epistocrazia. Il Parlamento continua a non svolgere il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, una funzione per la quale il Parlamento dovrebbe valersi della Corte dei Conti, che non è in grado di adempiere questo compito.

Una funzione di cui il Parlamento potrebbe privarsi, ma che continua a svolgere, è quella della normazione secondaria costituita dai decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea che, nella maggior parte dei casi, costituiscono ratifiche di direttive europee sempre più minuziose. Nuovi compiti per il Parlamento Molti di questi cambiamenti sono ormai stabili e

richiedono interventi correttivi che il Parlamento stesso potrebbe adottare per rimediare ai relativi inconvenienti.

Occorre tener conto che, con la globalizzazione dei poteri pubblici e l'influenza della politica estera su quella interna, nonché lo svolgimento della politica interna attraverso la politica estera, si è prodotta una verticalizzazione dei poteri. Quindi il Parlamento deve cercare spazi e funzioni nuove: perfezionamento e rafforzamento del Parlamento come strumento di conoscenza; razionalizzazione e semplificazione; codificazione.

Accanto alle statistiche sulla produzione normativa, un'opera eccellente svolta dal Servizio studi della Camera dei deputati, sarebbe utile raccogliere dati ulteriori, anche sulle tempistiche della funzione legislativa. Sarebbe importante adottare il "Codice di stile" preparato nel 1994 al fine di evitare l'attuale oscurità delle norme. Bisognerebbe provvedere all'abrogazione di leggi esistenti ogni volta che si adottano nuove leggi (nella relazione ai due rami del Parlamento statunitense, il presidente Trump ha dichiarato che intende sopprimere dieci atti normativi ogni nuovo che viene approvato). Bisognerebbe dare corpo al proposito tante volte enunciato di delegificare, perché troppe leggi sono atti amministrativi in forma di legge, con i quali il governo assorbe la funzione esecutiva in quella governativa, supplendo così alla debolezza della pubblica amministrazione, e soddisfacendo l'aspirazione a stabilire regole che siano auto-applicative. Occorrerebbe, infine, adottare la tecnica francese della codificazione a diritto costante, anche avvalendosi della banca dati costituita da "Normattiva".