

Casavola: è un dovere cercare sempre più ragionevoli equilibri

di Francesco Paolo Casavola

Nello Stato costituzionale democratico contemporaneo sembra diventare faticoso quell'equilibrio dei tre poteri, esecutivo legislativo giudiziario, che esige la loro distinzione soprattutto quanto ai loro compiti. L'esecutivo governa, ma oggi è inimmaginabile che si possa governare con grida, ordinanze, bandi, comunicati, come in epoche passate. Occorrono atti amministrativi o decreti che abbiano valore o forza di legge. Un decreto ministeriale o del presidente del Consiglio dei ministri può essere impugnato dinanzi al giudice amministrativo, un decreto-legge invece deve essere presentato alle Camere per essere convertito entro sessanta giorni in legge, pena la decadenza dei suoi effetti fin dal giorno della sua emanazione. In più il governo per adottare simili provvedimenti provvisori deve riscontrare la loro necessità e urgenza, assumendo una peculiare responsabilità per l'esistenza di questi presupposti, anche se una tale valutazione resta di natura politica e trascende l'oggettività dei fatti. In linea generale la funzione legislativa può essere esercitata dall'esecutivo solo su delega del Parlamento, con principi e criteri direttivi per tempo limitato e oggetto definito. Questo è il modo con cui il potere legislativo difende la prerogativa della sua funzione contro l'invadenza del governo. Ma se osserviamo la frequenza della iniziativa legislativa, registriamo crescente quella governativa e decrescente quella parlamentare. Qual è la causa che agisce in tal senso? Non c'è dubbio che l'attività stessa dell'esecutivo crei l'esigenza di nuove leggi. Agire per linee interne, stimolando proposte di legge da parte della maggioranza che sorregge il governo, fa emergere quei problemi di lentezza, aggravati da noi dal sistema bicamerale cosiddetto perfetto. Dall'altro versante del sistema politico dei partiti, il tendenziale bipartitismo, dà al governo la percezione di un unico corpo che unisce il Consiglio dei ministri con la propria maggioranza in Parlamento, con la tentazione di far fare le leggi direttamente dall'esecutivo piegando il Parlamento, con il voto di fiducia, ad una funzione di mera approvazione. In tal modo non è più soltanto in questione lo Stato di diritto, ma la democrazia, la rappresentanza parlamentare del popolo sovrano risultando del tutto subalterna al governo.

Quanto ai decreti di necessità e urgenza, la loro predisposizione a contrastare la lunga durata e l'esito incerto della legiferazione ordinaria sta scritto in fronte al loro titolo. Ma il loro male intrinseco è che, fino a quando non saranno convertiti in legge, i loro effetti saranno sottratti alla libera discussione parlamentare, soprattutto di quella parte che, come minoranza, non appoggia il governo. Nel nostro sistema il Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e di emanazione dei diversi atti che contengono norme, leggi, decreti-legge, regolamenti, insomma di quelle che si graduano come norme primarie e secondarie, agisce con diversa intensità da filtro o controllo di costituzionalità, assai meno di merito.

Correggere il meccanismo, sommariamente descritto, significa toccare la forma di governo nel suo segmento più significativo dove si dislocano e si congiungono Parlamento, capo del governo, Capo dello Stato. Se non si cercassero sempre più ragionevoli equilibri, si rischierebbe di trasformare uno Stato democratico di diritto in uno Stato autocratico. A meno di non allineare tutte le fonti normative, primarie e secondarie, dinanzi al giudice costituzionale, che diverrebbe giudice delle leggi e del governo insieme. Ma a parte la considerazione della mole di lavoro che schiaccerebbe la Corte costituzionale, sol che si pensi alla legiferazione crescente delle Regioni, che già l'angustia, non sarebbe questo passare da una Repubblica delle leggi ad una Repubblica delle sentenze?