

SOMMARIO: 1. Il Presidente della Camera quale riferimento istituzionale dell'Amministrazione. – 2. Il Parlamento come “luogo” della decisione politica. – 3. Il rapporto fra Amministrazione ed organi di direzione politica negli anni della crisi. – 4. Conclusioni.

### 1. *Il Presidente della Camera quale riferimento istituzionale dell'Amministrazione.*

Con l'avvento della cosiddetta Seconda Repubblica era sembrato a molti che potesse tornare d'attualità l'antica definizione di Gianni Ferrara del Presidente d'Assemblea parlamentare come garante dell'indirizzo politico di maggioranza. Anche a causa dell'abbandono, a partire dalla XII legislatura, della prassi quasi ventennale di attribuire la Presidenza della Camera dei deputati a esponenti del maggior partito di opposizione, si era infatti temuto che finisse per obliterarsi il ruolo *super partes* affermatosi nel tempo come peculiare connotazione di questa figura istituzionale.

Tuttavia, la logica delle cose non ha tardato a imporsi, chiarendo presto che con il maggioritario non solo non si affievolisce, ma al contrario si accentua la necessità per le Camere di avere Presidenti al di sopra delle parti, garanti verso tutti della corretta osservanza delle regole. Da un lato, per la minoranza il rafforzamento della posizione del Presidente ha rappresentato l'unica possibile forma di tutela dal rischio di una dittatura della maggioranza. Anche nel fuoco della polemica più aspra, si contestano le singole decisioni del Presidente, ma non se ne mettono mai in discussione i poteri; ed è semmai nelle maggioranze che affiora talvolta la tentazione di ridimensionarne l'ambito con riferimento alla programmazione dei lavori. D'altro lato, per gli stessi Presidenti della Camera è stato evidente che apparire meno imparziali avrebbe significato perdere autorevolezza, e rendere di conseguenza più difficile il concreto esercizio dei

propri poteri. Così, dalla XIII legislatura in poi la Camera ha vissuto l'esperienza di Presidenti che hanno svolto i loro compiti istituzionali in maniera assai equilibrata, pur continuando a giocare, nel contempo, un ruolo di primo piano nell'agone politico.

Si è pertanto assistito, nell'epoca del maggioritario, ad un ulteriore ampliamento delle già vastissime funzioni del Presidente e, correlativamente, alla caratterizzazione sempre più decisa della sua figura come quella di supremo regolatore dell'attività degli organi della Camera e di garante attivo dei diritti di tutti i soggetti che operano all'interno di essa, gruppi e singoli deputati. Basta pensare, limitandosi agli aspetti più significativi, al progressivo accentramento nelle sue mani di ogni facoltà decisionale in materia di interpretazione del regolamento, all'attribuzione di crescenti responsabilità nella programmazione dei lavori, al carattere penetrante assunto dal vaglio presidenziale di ammissibilità sugli emendamenti e sugli atti del sindacato ispettivo. Fuori dall'ordinamento parlamentare, vanno nello stesso senso il conferimento ai Presidenti delle Camere di poteri di nomina dei componenti di autorità indipendenti e di altri organismi e la valorizzazione del loro ruolo come consiglieri d'elezione del Capo dello Stato, anche al di là dei casi di crisi. Insomma, rafforzamento dei poteri e accentuazione della funzione di garanzia sono andati di pari passo, fino ad apparire due facce della stessa medaglia.

Questa lunga premessa aiuta a comprendere come nella Seconda Repubblica il Presidente della Camera abbia finito per rappresentare, più ancora che nel passato, il riferimento istituzionale pressoché esclusivo dell'Amministrazione.

A ciò hanno contribuito non poco, d'altra parte, anche fattori di diverso genere. Vengono in primo luogo l'elevata conflittualità fra le forze politiche e il fatto che alcune di esse, entrate da poco in Parlamento, fossero forse poco avvezze a vedere nell'Amministrazione un presidio di legalità e una garanzia di neutralità e di correttezza a disposizione in ugual misura di tutti gli attori del confronto politico.

Sotto un altro versante, in quegli stessi anni giunge a piena maturazione alla Camera un processo di sviluppo dell'azione amministrativa connotato dal crescente rilievo dato al supporto conoscitivo sul merito degli argomenti in esame, che va ad affiancarsi alla tradizionale consulenza di carattere procedurale. Si tratta – non v'è dubbio – di un processo di lungo periodo, iniziato già vent'anni prima

con il potenziamento delle strutture di documentazione e proseguito con l'istituzione, nella X legislatura, di un autonomo Servizio bilancio. Ma è a partire dalla seconda metà degli anni novanta che l'attenzione si focalizza più che in passato sui profili di merito della legislazione. Ne sono testimonianza le prescrizioni in materia di istruttoria legislativa contenute nella circolazione presidenziale del gennaio 1997 e le norme sullo stesso tema recate dalla riforma regolamentare entrata in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo. Norme che chiedono di considerare, nel corso dell'esame in sede referente, la necessità dell'intervento legislativo, la definizione dei suoi obiettivi, la congruità dei mezzi impiegati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. Alla stessa logica di approfondimento degli aspetti contenutistici rispondono l'istituzione del Comitato per la legislazione e il rafforzamento dell'efficacia dei pareri espressi dalla Commissione politiche dell'Unione europea sulla compatibilità con la normativa comunitaria, dalla Commissione giustizia in materia di sanzioni e dalla Commissione finanze in materia di tributi.

Tutte queste misure richiedono che si produca, a supporto dell'attività degli organi parlamentari, una documentazione dal carattere più spiccatamente valutativo e comportano quindi, inevitabilmente, una maggiore esposizione politica dell'Amministrazione. Quest'ultima, pertanto, ha più che mai bisogno della copertura presidenziale. Ne ha bisogno e la ottiene, nella maniera più piena. Il Presidente interpreta coerentemente – e in qualche caso perfino rivendica – il ruolo di sommo tutore dell'indipendenza dell'apparato burocratico dalla politica.

La riforma regolamentare a cui si è in precedenza accennato giova a sua volta a rinsaldare il legame fra il Presidente e l'Amministrazione della Camera, non solo – come s'è visto – in virtù dei suoi contenuti, ma anche per il coinvolgimento della struttura, sotto la diretta supervisione della Presidenza, sia nella fase di elaborazione della disciplina sia, e soprattutto, in quella della sua attuazione e del consolidamento delle prassi applicative. Fase, quest'ultima, che si dipana per un tempo non breve, dato il carattere fortemente innovativo di alcune delle modifiche introdotte.

Accade quindi che, soprattutto nella XIII e nella XIV legislatura, i Presidenti, pur nella diversità degli stili, instaurino con l'Amministrazione un rapporto nuovo e quasi simbiotico. Avvicinandosi maggiormente alla macchina, ne scoprono e ne valorizzano le potenzialità, avvalendosi anche ai fini dell'affermazione all'esterno del loro ruolo istituzionale. Senza che questo incida sulle attribuzioni e sulla responsabilità del Segretario generale, è in un certo qual modo il superamento del tradizionale schema della clessidra, secondo cui le due sfere, politica e burocratica, dovrebbero avere quale unici punti di contatto i rispettivi vertici.

L'Amministrazione trae da ciò stimolo e beneficio, riuscendo a fronteggiare con successo le sfide cui è chiamata dalle profonde trasformazioni del sistema politico. Sono anni di crescita, anni in cui non si avvertono, se non forse in misura minima, i sintomi delle difficoltà e del disagio che sarebbero emersi in seguito.

## 2. *Il Parlamento come "luogo" della decisione politica.*

In effetti, nel momento in cui si tenta di ricostruire i processi evolutivi che hanno avuto luogo in quella fase della nostra storia parlamentare, è bene non farsi condizionare dall'esperienza del presente, proiettando all'indietro una crisi che si è invece manifestata solo in tempi più recenti.

Certo, in quegli stessi anni la legge del Parlamento sta già progressivamente perdendo la posizione di quasi monopolio nel sistema delle fonti di cui aveva goduto in precedenza, dovendo sempre più lasciare spazio alla normativa europea, alla legislazione delegata, a quella regionale, alla regolazione emanata nei settori di competenza dalle autorità amministrative indipendenti e perfino, grazie ai primi processi di delegificazione, alla normazione di rango secondario.

È ormai trascorso il tempo della centralità del Parlamento, quando le Assemblee legislative dominavano pressoché incontrastate il panorama istituzionale. Ad essa è subentrato un sistema policentrico, caratterizzato da un maggior equilibrio fra i poteri dello Stato. Soprattutto il Governo, il grande malato della Prima Repubblica, è stato rivitalizzato dall'introduzione del maggioritario ed ha acquisito, insieme con una maggiore stabilità, una capacità di incidere nel pro-

cedimento legislativo sconosciuta agli esecutivi dell'epoca della proporzionale.

Eppure, il rafforzamento di altri centri istituzionali non si traduce, ancora, in un indebolimento delle Camere. La quota dei disegni di legge governativi sul totale delle leggi approvate è in costante aumento, ma i loro testi escono spesso modificati, sebbene non più stravolti, dall'esame parlamentare. Il Governo deve fare i conti con il Parlamento anche a proposito dei decreti-legge, non suscettibili di contingentamento dei tempi alla Camera e non ancora interessati in modo sistematico, come sarebbe avvenuto in seguito, dalla pratica della presentazione di maxiemendamenti seguita dalla posizione della questione di fiducia.

Per altro verso, la perdita di influenza dei partiti contribuisce a far sì che il confronto politico si svolga soprattutto nelle Camere. Così, mentre il Governo si riappropria del ruolo di massimo decisore politico, il Parlamento sembra porsi, in questa fase, come un luogo più che come un soggetto istituzionale. Come la sede nella quale prendono forma le decisioni politiche, come il punto di raccordo, la cerniera tra il corpo elettorale e gli altri organi dello Stato-persona.

### 3. *Il rapporto fra Amministrazione ed organi di direzione politica negli anni delle crisi.*

Il quadro muta, abbastanza rapidamente, a partire dalla metà dello scorso decennio. Per quanto sia insita in tutte le periodizzazioni una quota ineliminabile di arbitrarietà, si può individuare il momento di svolta nell'approvazione della nuova legge elettorale. Da allora, peso politico, credibilità e prestigio delle Camere sembrano in caduta libera, sia in rapporto ad altri organi costituzionali, sia nei confronti della pubblica opinione.

Le cause di questo fenomeno sono molteplici e, in parte, anche interdipendenti le une dalle altre. Sarebbe ultroneo, in questa sede, compierne una dettagliata disamina. Senza pretese di completezza né di ordine sistematico, basterà ricordare la mancanza di diretta legittimazione popolare dei parlamentari e lo scadimento che ne discende in termini di qualità complessiva della rappresentanza; il ricorso molto frequente da parte dei governi, nella XVI legislatura, al meccanismo infernale decreto legge-maxiemendamento-fiducia, che

mortifica le Camere riducendole ad un rango di fatto subalterno nel processo di formazione delle norme primarie; l'incapacità delle forze politiche di dare risposte adeguate alle esigenze di modernizzazione del Paese e della sua struttura produttiva; il sostanziale fallimento della riforma federalista; il discredito nascente dagli scandali e il conseguente propagarsi di un vasto sentimento prima di distacco e poi di aperta ostilità nei confronti della classe politica e delle stesse istituzioni; infine, e soprattutto, la grave e prolungata crisi economica, che è all'origine di un diffuso e giustificato malessere sociale, specie tra le giovani generazioni.

La Camera ha vissuto questa nuova situazione sentendosi come una cittadella assediata e dando quindi l'impressione di subire gli eventi, senza essere in grado né di fermare la piena, né di superarne indenne gli esiti. La crisi ha incrinato la tradizionale solidarietà fra parlamentari e burocrati: i primi non più disposti a farsi carico della difesa della struttura, spesso indiscriminatamente confusa, agli occhi dei cittadini, con le sacche di inefficienza e di privilegio che purtroppo non mancano nella nostra società; i secondi amaramente rammaricati di apparire – come in più occasioni mi è capitato di rilevare – niente altro che un costo della politica. Pure sicuramente condivisibili, le esigenze di contenimento degli oneri finanziari, ingigantite dalla pressione dell'opinione pubblica, hanno rappresentato l'asse intorno a cui ha ruotato il rapporto fra il vertice politico e l'Amministrazione in questi anni difficili, finendo per diventare prioritarie rispetto ad ogni altro obiettivo, a detrimento di ogni prospettiva di rinnovamento e di crescita.

In un saggio apparso lo scorso anno sulla Rassegna Parlamentare, Nicola Lupo ha sostenuto che le risposte fornite dalle Camere alle necessità di cambiamento, pur indirizzate tutte nella direzione giusta, appaiono nel complesso piuttosto deboli. È difficile non concordare per quanto riguarda la componente politica. È mancata, innanzi tutto, una forte e decisa rivendicazione del valore insostituibile della democrazia rappresentativa e delle istituzioni in cui essa si incarna. E sono finora mancate, del pari, misure riformatrici pure da tempo e largamente invocate, a cominciare da una nuova legge elettorale e dal superamento del bicameralismo perfetto.

Uguale attesa non era lecito nutrire, ovviamente, nei confronti dell'Amministrazione. Anch'essa, certo, ha affrontato gli eventi con

un'attitudine prevalentemente difensiva. Ma su questa attitudine hanno pesato il comprensibile disorientamento per il venir meno della copertura politica, l'antico costume di attenersi in pubblico al riserbo più assoluto e, soprattutto, l'oggettiva difficoltà di adottare qualsiasi intervento in difetto di una proficua interlocuzione con gli organi di direzione politica. È stato possibile, quindi, porre in essere soltanto misure contingenti ispirate dalla necessità di salvaguardare lo svolgimento dell'azione amministrativa in presenza di una contrazione delle risorse finanziarie e di un costante deperimento degli organici a causa del prolungato blocco del *turn over*. Non ha visto la luce, al contrario, un disegno più ampio inteso a riorganizzare per aree tematiche ampi settori dell'Amministrazione, in una logica di ulteriore potenziamento della consulenza sul merito dei temi in discussione.

#### 4. *Conclusioni.*

Per quanto sia lecito guardare con fiducia al prossimo avvio di una stagione riformatrice, non sembra facile tuttavia ipotizzare, almeno nel breve periodo, una decisa inversione di tendenza. Eppure l'importanza della posta in gioco la richiederebbe urgentemente. Al di là della legittima insoddisfazione nei confronti dei pubblici poteri e del loro operato, al di là delle riforme possibili e inattuata, il Parlamento è pur sempre il cardine della nostra vita democratica. E la democrazia diretta, malgrado le potenzialità della rete, non rappresenta certo un'alternativa valida, in quanto per ora rimane – come insegna l'esperienza storica – un sistema adatto solo a una polis di poche migliaia di cittadini, il cui territorio si possa abbracciare per intero dall'alto dell'acropoli.

Ma nessun Parlamento può svolgere in maniera efficace le sue altissime funzioni senza l'essenziale supporto di un'Amministrazione forte, autonoma, imparziale, professionalmente qualificata. La dottrina considera l'apparato burocratico delle Assemblee elemento significativo addirittura ai fini del concreto assetto della forma di governo. Sotto il profilo strettamente fattuale, storico, non è possibile ignorare che le Camere italiane hanno potuto raggiungere nel tempo una posizione di preminenza nel sistema istituzionale, che ha pochi uguali sul piano comparatistico, anche grazie all'elevata professiona-

lità delle loro strutture amministrative e all'indipendenza dall'Esecutivo nella raccolta delle informazioni necessarie per deliberare.

Le Amministrazioni parlamentari rappresentano ancora isole di assoluta eccellenza nel panorama del settore pubblico. La prima condizione per preservare questo livello di eccellenza è, oggi più di sempre, il legame strettissimo con i Presidenti delle Assemblee. Sono i Presidenti i custodi degli interessi permanenti dell'Istituzione, che debbono restare sottratti al gioco mutevole degli interessi di parte e alle mutevoli contingenze del momento politico. Spetta innanzi tutto ai Presidenti adoperarsi per arrestare la deriva del declino, prima che sia tardi. Perché per costruire una grande Amministrazione occorrono decenni, ma per distruggerla potrebbe bastare molto meno tempo.