

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme istituzionali

MARTEDÌ 5 GIUGNO 1984, ORE 15,30. —  
Presidenza del Presidente BOZZI.

#### DISCUSSIONE DEGLI INDIRIZZI SUI PROBLEMI DELLE FONTI NORMATIVE.

Il Presidente BOZZI illustra uno schema redatto in articoli, concernente i problemi delle fonti normative, da lui a suo tempo presentato all'Ufficio di Presidenza.

La prima proposta riformatrice contenuta in tale schema riguarda l'articolo 71 della Costituzione e prevede, tra l'altro, che il Parlamento debba esprimersi sui progetti di legge di iniziativa popolare entro 18 mesi dalla loro presentazione. Non è sembrato tuttavia opportuno, nell'ipotesi di mancata osservanza di tale precetto, giungere fino alla diretta attribuzione del potere legislativo al corpo elettorale, come è stato proposto da taluni commissari.

Altra proposta emendativa del testo costituzionale concerne l'articolo 74 e sancisce, in particolare, che la nuova approvazione da parte delle Camere di una legge rinviata dal Presidente della Repubblica per difetto di copertura finanziaria debba avvenire a maggioranza assoluta. Anche in relazione a tale norma non si è creduto di accedere ad una proposta più radicale, tendente ad escludere in via assoluta che possano nuovamente approvarsi leggi rinviate dal Presidente della Repub-

blica per violazione dell'ultimo comma dell'articolo 81.

Una ulteriore proposta di riforma riguarda l'articolo 75 ed è volta, oltre che ad agganciare ad una percentuale fissa del corpo elettorale il *quorum* necessario a richiedere il *referendum* abrogativo, a recepire in materia i contenuti di una nota sentenza della Corte costituzionale.

Il senatore GALLO rileva che occorrerebbe precisare meglio il concetto di « singole norme aventi carattere di autonomia », sottoponibili a *referendum* abrogativo secondo il testo proposto dal Presidente.

Il senatore RUMOR osserva che la fissazione di un *quorum* di centomila elettori per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare è probabilmente troppo basso, in relazione al rafforzamento di tale strumento derivante dalla previsione dell'obbligo per il Parlamento di adottare una pronuncia entro un termine.

Il Presidente BOZZI fa presente che, nel suo schema, tutte le specificazioni di cifre vogliono avere un valore meramente indicativo.

Il senatore PASQUINO rileva che, nell'ambito di una prospettiva informata al criterio della delegificazione, il *quorum*

proposto dal Presidente per l'esercizio dell'iniziativa popolare non è da ritenersi troppo basso. Piuttosto, è forse troppo elevata la soglia del due per cento del corpo elettorale per la richiesta di *referendum* abrogativo, che rischierebbe così di restare preclusa alle forze politiche numericamente meno consistenti. È opportuno, poi, che si faccia menzione anche del *referendum* deliberativo, pur se di contenuto non normativo.

Il Presidente BOZZI fa osservare, in proposito, che l'argomento non è trattato nello schema, poiché questo si riferisce esclusivamente al tema delle fonti normative.

Il senatore RUFFILLI rileva che, per rendere effettivo l'obbligo delle Camere di pronunciarsi sui progetti di legge di iniziativa popolare, occorrerebbe prevedere una apposita sanzione, quale, ad esempio, la sottoposizione a *referendum* popolare dei progetti medesimi, nel caso di vano decorso del termine.

Il Presidente BOZZI, dopo aver fatto presente che il decorso del termine può anche essere interpretato come una reiezione tacita, sottolinea che la sua proposta mira a combinare i principi della democrazia diretta con quelli della democrazia rappresentativa, senza introdurre squilibri a vantaggio degli uni come degli altri.

Il senatore RUFFILLI osserva, quindi, che la previsione che la nuova approvazione delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica per mancanza di copertura finanziaria debba avvenire a maggioranza assoluta non è forse sufficiente a porre termine ad una pratica legislativa poco rispettosa dei vincoli imposti dall'articolo 81.

Il Presidente BOZZI ribadisce che l'attribuzione al Presidente della Repubblica di un potere di rinvio senza possibilità di una nuova approvazione parlamentare non gli è apparsa consigliabile, in quanto rischierebbe di alterare a vantaggio di

tale organo l'equilibrio dei poteri costituzionali. Si può piuttosto pensare ad elevare ulteriormente, al di là della maggioranza assoluta, il *quorum* richiesto per la nuova approvazione da parte delle Camere.

Il senatore GALLO rileva, in proposito, che non c'è comunque da temere che le eventuali violazioni dell'ultimo comma dell'articolo 81 restino prive di sanzione, in quanto le leggi prive di copertura finanziaria possono essere dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale.

Riprendendo l'illustrazione del suo schema, il Presidente BOZZI si sofferma quindi sull'articolo 76, cui propone di aggiungere un comma inteso a sanzionare e a legittimare — senza peraltro irrigidirla in modelli precostituiti — la prassi vigente del controllo parlamentare sui testi legislativi emanati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata.

In relazione all'articolo 77, formula due proposte alternative, caratterizzate entrambe dalla statuizione che i decreti-legge debbano avere oggetto specifico ed omogeneo; dal rinvio ai regolamenti parlamentari perché prevedano procedure tali da garantire comunque una pronuncia esplicita delle Camere entro il termine di 60 giorni; e dal divieto di regolare con decreti-legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti-legge non convertiti e di reiterare questi ultimi entro sei mesi dalla mancata conversione. Quanto alle peculiarità delle due proposte, mentre la prima contempla l'obbligo di indicare espressamente, nella legge di conversione, la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare e sancisce l'inammissibilità di emendamenti estranei all'oggetto del provvedimento, la seconda — che gli sembra, almeno in astratto, preferibile, perché più coerente con la logica dell'istituto — prescrive invece l'assoluta inemendabilità dei decreti-legge.

Il senatore PASQUINO suggerisce di definire « assoluta » la necessità ed urgenza che abilita il Governo all'adozione di

tali provvedimenti e di sancire che il loro oggetto, più che omogeneo, debba essere unico. Osserva, quindi, che sarebbe forse opportuno fissare dei limiti quantitativi alla emanazione di decreti-legge.

Il Presidente BOZZI rileva che, proprio in quanto straordinari, i casi di necessità ed urgenza che consentono l'adozione di decreti-legge non sono suscettibili di astratta predeterminazione.

Passa quindi ad illustrare una proposta di inserire, dopo l'articolo 77, un articolo 77-bis, che, allo scopo di favorire processi di delegificazione, prevede che le Camere possano, a maggioranza assoluta, autorizzare il Governo ad emanare regolamenti in materie precedentemente disciplinate da disposizioni legislative.

Il senatore PASQUINO propone che fra i regolamenti per la cui emanazione non occorre autorizzazione parlamentare siano inseriti anche quelli di esecuzione di direttive comunitarie.

Il Presidente BOZZI illustra, infine, una proposta concernente l'articolo 80, intesa ad assicurare che siano portati a conoscenza delle Camere anche gli accordi di natura internazionale per i quali non è richiesta la ratifica con legge.

Il deputato BARBERA osserva, in proposito, che sarebbe forse preferibile stabilire che il Governo porti tutti gli accordi internazionali a conoscenza delle Camere, ma che l'esame di queste sia solo eventuale, in seguito ad apposita richiesta.

Il senatore RUFFILLI rileva che l'articolo 77-bis proposto dal Presidente garantisce l'esigenza di un adeguato controllo parlamentare sulla normazione secondaria, ma non altrettanto quella di consentire al Governo di dare organicità ai suoi interventi normativi. Quanto all'articolo 80, consente con l'osservazione testé formulata dal deputato Barbera, sottolineando, inoltre, che è opportuno sancire che l'informazione alle Camere venga data prima della stipula, come è

avvenuto nella recente vicenda relativa alla revisione dei Patti lateranensi.

Il senatore RUMOR dichiara di condividere tale ultimo rilievo esposto dal senatore Ruffilli.

Il Presidente BOZZI assicura che lo schema sarà riveduto tenendo conto delle risultanze del dibattito e successivamente inviato in copia a tutti i commissari, insieme con quelli presentati da alcuni gruppi politici.

Dà quindi la parola al deputato PRETI, che non ha potuto tempestivamente intervenire nel dibattito sui temi concernenti il Governo.

Il deputato PRETI si dichiara favorevole, a nome del suo gruppo, ad un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, sia per quanto attiene alla direzione e al coordinamento della politica del Governo, sia per ciò che concerne la scelta dei ministri. Correlativamente, dovrebbero attribuirgli anche larghi poteri di rimpasto, senza che ciò debba dar luogo automaticamente a crisi ministeriale. In relazione alla struttura del Governo, sembra opportuna l'istituzionalizzazione del Consiglio di gabinetto, mentre appaiono dettate da intenti demagogici — alla luce dell'incessante dilatazione dei compiti dell'esecutivo — le proposte di ridurre il numero dei dicasteri. Anche una riduzione del numero dei sottosegretari va vista con cautela, in vista dell'esigenza di assicurare la presenza del Governo nelle sedi parlamentari, mentre può essere invece diminuito il numero dei ministri senza portafoglio, sovente nominati solo per rispettare equilibri politici. Tra le altre proposte, può essere ritenuta accettabile quella di eleggere in Parlamento il Presidente del Consiglio, mentre è senz'altro condivisibile quella di concedere la fiducia al Governo in seduta comune, che varrebbe ad eliminare inutili ripetizioni. Quanto alla revoca della fiducia, l'esperienza insegna che i governi cadono perché viene meno l'accordo tra i partiti che compongono la maggioranza: per cui non si vede l'utilità,

in tale ipotesi, di un dibattito parlamentare dall'esito scontato.

In ordine ai temi trattati nel corso dell'odierna seduta, sottolinea l'esigenza di apportare ai regolamenti parlamentari modifiche che consentano di pervenire in tempi brevi e prestabiliti all'approvazione o alla reiezione dei disegni di legge governativi. Rileva quindi che l'eccessivo ricorso, da parte dei governi, allo strumento della decretazione d'urgenza è conseguenza diretta del cattivo funzionamento del Parlamento e che non appare opportuno sancire l'inemendabilità di tali provvedimenti, soprattutto per non correre il rischio di reiezioni determinate da singole norme, sulle quali le Camere non consentano. In termini più generali, si dichiara favorevole ad una valorizzazione dei poteri normativi del

Governo, cui occorrerebbe riservare tutte le competenze in materia di alta amministrazione. Ampliando la riserva di legge ad altre materie, oltre a quelle costituzionalmente già previste, quali ad esempio la difesa nazionale e la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico, la riforma dei codici, la contabilità di Stato, si dovrebbe in effetti consentire che tutti i restanti argomenti restino affidati alla normazione secondaria posta in essere dall'esecutivo.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito ad una successiva seduta, che avrà luogo dopo la pausa per le elezioni del Parlamento europeo.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17.