

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 28 GIUGNO 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

PER LA MORTE DEL SENATORE
ANTONIO BISAGLIA.

Il Presidente BOZZI esprime commozione e dolore per la scomparsa del senatore Antonio Bisaglia, rapito dalla morte improvvisamente mentre si concedeva un momento di riposo dopo le recenti accese battaglie elettorali.

Il fatto che un uomo come Bisaglia fosse stato chiamato a far parte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali attesta non soltanto l'importanza che il partito a cui egli apparteneva attribuisce alla Commissione, ma anche la sensibilità dell'uomo per i problemi istituzionali, la sua consapevolezza della necessità di giuste revisioni per migliorare il funzionamento della difficile democrazia italiana. È vero, Bisaglia non prese mai la parola nei dibattiti in Commissione, poiché probabilmente la sua formazione spirituale e culturale lo faceva rifuggere dai discorsi generali, qualche volta astratti, cari ai dottrinari puri, dalle sistemazioni puramente teoriche. Egli era portato dalla sua natura alla concretezza delle scelte, anche se di necessità,

qualche volta compromissorie. Infatti tutte le forze politiche hanno riconosciuto in lui una spiccata tendenza pragmatica, quasi manageriale; egli disponeva di un genuino talento nel valutare uomini e situazioni e nell'intravedere e proporre nelle vicende politiche, anche le più complesse, la via dell'incontro o della mediazione.

Uno squisito fiuto politico lo accompagnò sempre nella sua carriera che egli costruì da sé, con tenacia, pietra su pietra: eminente uomo nel suo partito, saggio amministratore, parlamentare alla Camera e al Senato, ministro fattivo. Il suo contributo sarebbe stato certamente di grande utilità nella fase dei lavori che attende la Commissione, fase non facile di scelte e di conclusioni.

Rinnova alla famiglia e al partito della Democrazia Cristiana i sentimenti di cordoglio della Commissione e suoi personali.

Il senatore RUFFILLI, a nome del gruppo della Democrazia Cristiana, ringrazia il Presidente per le sue nobili parole, sottolineando che con la scomparsa di Antonio Bisaglia il gruppo della Democrazia Cristiana ha perso un uomo che è stato capace di dare un apporto ricco e significativo ed una lezione alla quale la Democrazia Cristiana rimarrà fedele.

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI
TEMI CONCERNENTI LE FONTI NORMATIVE.

Il deputato BARBERA ricorda che l'elevata produzione legislativa italiana, rispetto a quella di altri paesi europei, comporta gravi distorsioni nella divisione dei poteri, con una penetrazione del Parlamento nei settori di competenza dell'amministrazione e una amministrativizzazione della legge che si collega strettamente alla decretazione d'urgenza, così come l'eccesso di quest'ultima interferisce nei poteri del Parlamento.

Una grave serie di distorsioni, in contrasto con la norma costituzionale si verificano nel rapporto tra legge statale e legge regionale, mentre la recente sentenza della Corte costituzionale in materia di regolamenti comunitari — certamente degna di ogni attenzione — ingenererà, almeno per il momento, una grave incertezza del diritto.

Dopo aver brevemente considerato le problematiche relative alla ratifica dei trattati internazionali ed alla immissione di norme internazionali nell'ordinamento interno, all'iniziativa legislativa popolare, ed alla legislazione di spesa, si sofferma in particolare sul decreto-legge osservando che specialmente allorquando viene utilizzato lo strumento della fiducia, la maggioranza e l'opposizione vengono poste di fronte al fatto compiuto, con grave danno per la certezza del diritto. Le cause della legislazione d'urgenza sono state ampiamente analizzate: tra queste occorre annoverare le lentezze procedurali del Parlamento, la frantumazione delle maggioranze, la scarsa coesione del Governo. Quali i possibili rimedi? Certamente una politica di riforme sostanziali avviata con coraggio, la riformulazione dell'articolo 39 della Costituzione, una riforma del Governo che superi la frantumazione ministeriale — attraverso strumenti diversi dai comitati previsti nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio recentemente presentato —, la delegificazione.

Si chiede poi se non sia possibile incidere più profondamente sull'articolo 77

della Costituzione limitando la decretazione d'urgenza a soli due casi tassativamente previsti (incolumità pubblica e decreti-catenaccio) e prevedendo inoltre, accanto alla decretazione d'urgenza, un particolare procedimento abbreviato che non consista in un semplice accorciamento dei tempi bensì in una sorta di iniziativa legislativa privilegiata, fatta esclusione per le leggi in materia elettorale e costituzionale: il Parlamento dovrebbe decidere a maggioranza assoluta sulla presenza dei requisiti atti a consentire tale procedura; dovrebbe inoltre esservi un obbligo di motivazione nel preambolo, nonché la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale.

Per quanto concerne la delegificazione, dopo aver ricordato i risultati dell'indagine pubblicata dalla Rivista di Scienza dell'amministrazione circa i dati della legislazione in Italia e in altri paesi europei, osserva che se non è possibile per lo stato sociale tornare alla legge-norma, sarebbe possibile almeno puntare sulla legge-coordinamento. L'attuazione di una opera di delegificazione necessita di una serie di condizioni: non si tratta infatti semplicemente di un trasferimento di competenze normative dal Parlamento al Governo, bensì anche alle regioni e alle autonomie sociali, nonché di una migliore attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

L'assenza di una grande legislazione di principio conduce inevitabilmente alla frantumazione delle « legghine ». Tra i vantaggi della delegificazione deve essere annoverata una minore penetrazione dei micro-interessi attraverso il Parlamento; un maggior controllo dell'opposizione sull'operato della maggioranza, nonché la possibilità per il Governo di utilizzare strumenti più flessibili. A tal fine appaiono necessarie alcune pre-condizioni quali la drastica riduzione del numero dei parlamentari, del numero delle Commissioni permanenti, nonché una maggior omogeneità del Governo; al riguardo sottolinea la debolezza politica dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio.

Considera valida la proposta formulata dal Presidente Bozzi, purché venga

esclusa la possibilità di emendamento attribuita al Parlamento, che potrebbe essere sostituita eventualmente con un invito al riesame; suggerisce inoltre la costituzione di un comitato per la legislazione in seno alla Commissione Affari costituzionali, nonché possibilmente l'inserimento nella Costituzione di una norma che vieti l'abrogazione tacita delle leggi generali.

Nel momento in cui si realizza un'opera di delegificazione è necessario dare trasparenza al processo di produzione regolamentare, permettendo inoltre l'impugnazione dei regolamenti da parte dei cittadini, in via incidentale, davanti alla Corte costituzionale. Per quanto concerne il rapporto tra leggi statali e leggi regionali si dichiara insoddisfatto per come ha proceduto in materia fino ad oggi la legislazione, troppo minuta, invadente, frantumata e microsettoriale. Occorre tornare alle grandi leggi di principio, al fine di decongestionare il Parlamento e valorizzare le regioni; ciò è tanto più necessario di fronte all'accresciuta domanda di autonomia delle regioni, evidenziatasi recentemente con la crescita di fenomeni autonomistici nelle ultime consultazioni elettorali. L'autonomia impositiva regionale, la possibilità di intervento delle regioni nel procedimento legislativo, la previsione anche per le leggi cornici di una clausola che ne eviti l'abrogazione tacita, l'attivazione del controllo di merito attraverso l'attuazione dell'articolo 127 della Costituzione, sono le precondizioni necessarie affinché tutto ciò possa realizzarsi.

Passando poi ad analizzare il rapporto legge-contratto lamenta l'intervento del Parlamento e del Governo su contratti già vigenti attraverso norme-provvedimento; ma lamenta altresì che il Parlamento sia talvolta chiamato a ratificare decisioni assunte in accordo tra Governo e parti sociali; ricorda inoltre il problema della legislazione di spesa e della modifica dell'articolo 81 della Costituzione.

Il gruppo comunista ha presentato una proposta di modifica dell'articolo 80 della Costituzione, volta ad evitare che il Parlamento debba occuparsi della ratifica di ac-

cordi internazionali di scarsissima importanza e sia messo invece in grado di esprimersi sugli accordi in forma semplificata e sugli *executive-agreements*. Sottolinea poi con forza la necessità di coinvolgere il corpo elettorale mediante il *referendum* consultivo nelle grandi decisioni inerenti la politica del paese.

Dopo aver ribadito che il Parlamento monocamerale appare come la struttura più adatta per svolgere in maniera agile i compiti ad esso assegnati, conclude osservando che l'impatto dei cittadini con le istituzioni avviene proprio attraverso la produzione normativa: per questo motivo occorre che la Commissione lavori con impegno su questo tema.

Il deputato GITTI sottolinea con soddisfazione la convergenza di intenti verificatasi sul tema delle fonti normative, al di là delle contrapposizioni inerenti la scelta degli strumenti.

La gravità della crisi della legge fa toccare con mano le problematiche relative al ruolo dei diversi poteri dello Stato. Occorre chiedersi se la legge parlamentare, nella sua forma attuale, possa essere definita tale in base ad una lettura corretta della Costituzione.

Il progressivo frantumarsi degli interessi nella società e il sovraccarico della domanda si sono scaricati prevalentemente sul Parlamento, luogo in cui tutte le forze politiche hanno pari legittimazione. Poiché anche il Governo opera legiferando, si determina uno stravolgimento di poteri: il principio di legalità e di preferenza della legge ha assunto, dopo l'esperienza fascista, un particolare significato di garanzia.

È mancata l'attuazione nei termini costituzionali dei principi costitutivi e fondanti dell'ordinamento, primi fra tutti gli articoli 5, 117 e 128 della Costituzione. Il recupero di una dimensione pluralistica delle fonti è un criterio estremamente importante, emerso con chiarezza e vigore nel corso dei lavori.

La scelta bicamerale è vista dalla Democrazia Cristiana come il mezzo migliore per riqualificare in termini nuovi la

centralità del Parlamento: sottolinea l'importanza delle leggi bicamerali, soprattutto nell'ottica della legge-coordinamento.

Nel progetto articolato presentato dal Gruppo DC sono presenti alcune risposte adeguate e persuasive al problema delle fonti normative. Esprime tuttavia alcune perplessità sulla possibilità di pervenire alla delegificazione senza introdurre in Costituzione norme che la rendano doverosa, possibilmente combinando il principio della delegificazione con alcune ipotesi di riserva dell'esecutivo per alcuni settori. La proposta di esclusione dell'abrogazione tacita delle leggi generali e quella dell'impugnazione dei regolamenti delegati davanti alla Corte costituzionale meritano di essere prese seriamente in considerazione, così come la riserva al Senato — presente nel progetto presentato dal Gruppo DC — del controllo sull'operato dell'esecutivo.

Con riferimento all'articolo 81 della Costituzione propone una riserva di gradimento al Governo per ogni progetto di legge che comporti nuove spese.

Dopo aver ricordato che il documento articolato presentato dal Gruppo della Democrazia Cristiana non prende in considerazione la tematica relativa all'articolo 75 della Costituzione, si chiede se le indicazioni presenti a tale riguardo nei documenti di altri gruppi politici non possano essere inserite nella legge di attuazione di detto articolo. Anche per quanto concerne eventuali modifiche dell'articolo 77 della Costituzione, il Gruppo della DC non ha presentato proposte, ritenendo molto difficile operare modifiche concrete su questo testo; apprezza lo sforzo del collega Barbera, esprimendo tuttavia alcune perplessità sulla possibilità che le soluzioni da questi proposte possano costituire una risposta al problema; occorrerebbe piuttosto aprire corsie praticabili attraverso le quali il programma di Governo e gli impegni da questo assunti possano trovare completa attuazione.

Ricorda infine che nel documento del gruppo della democrazia cristiana è stata esaminata la questione di Governo in quanto sottintende il rapporto Governo-Parlamento; il gruppo della democrazia

cristiana tuttavia è disposto ad esaminare eventuali soluzioni alternative che possano essere prospettate da altri gruppi.

Il deputato BATTAGLIA lamenta la astrattezza e il dottrinarismo di tutti i progetti finora presentati, ivi compreso quello del gruppo del PRI.

In qualsiasi sistema democratico parlamentare esistono degli inconvenienti che occorre essere disposti ad accettare, anche in relazione alla concreta situazione storica del paese, operando una scelta di priorità: in tal modo si può giungere a restringere il numero dei temi sui quali occorre incidere.

La lentezza e l'inattualità dell'attività parlamentare sono caratteristiche del sistema italiano e comportano la vanificazione del procedimento legislativo previsto in Costituzione: quali le soluzioni ipotizzabili?

La struttura pluralistica delle fonti può essere accettata purché non comporti la frantumazione dello strumento legislativo.

Occorre perciò intervenire con proposte di riforma su pochi punti essenziali, accettando quegli inconvenienti del sistema che non possono essere modificati: al di fuori di questa scelta non è possibile pervenire a soluzioni costruttive.

Si dichiara favorevole ad una diversificazione delle funzioni dei due rami del Parlamento, con attribuzione della funzione legislativa prevalentemente alla Camera dei deputati: non bisogna ampliare eccessivamente il numero delle leggi bicamerali, ciò che impedirebbe di incidere concretamente sulle disfunzioni del sistema attuale. È inoltre d'accordo sulla riserva della disciplina regolamentare all'esecutivo, con potere di controllo attribuito al Senato: si dichiara contrario al ricorso alla Corte costituzionale in materia regolamentare, poiché rischierebbe di bloccare il funzionamento di tale organo: più opportuna sarebbe piuttosto l'attribuzione del potere di ricorrere alla Corte ad un *quorum* di senatori.

Il deputato BARBERA osserva che non è possibile sostituire un controllo giurisd-

zionale con uno politico: il controllo della Corte garantisce la sua efficacia *erga omnes*.

Il senatore GALLO suggerisce che il controllo venga affidato alle sezioni unite della Corte di cassazione.

Il deputato BATTAGLIA concorda con l'attribuzione al Senato della facoltà di *repechage* delle leggi bicamerali, purché detta facoltà sia attribuita ad un determinato numero di senatori o ad un determinato numero di gruppi parlamentari e venga circondata di opportune cautele.

Dopo aver ricordato l'importanza delle Commissioni di conciliazione, auspica che il numero dei parlamentari componenti le Commissioni d'inchiesta venga limitato ad uno per gruppo, che venga assegnato un termine invalicabile per la conclusione dei lavori e venga adottato il voto ponderato.

Ritiene necessario che nell'attribuzione della delega legislativa al Governo vengano

indicati i criteri, ma non vengano posti limiti temporali.

In materia di spesa prospetta la possibilità che il Governo — su qualsiasi proposta di legge o emendamento che prevedano un aumento di spese o una riduzione di entrate — possa porre il veto allorché ritenga che essa non si inquadra nel programma sul quale è stata votata la fiducia, e ciò anche al fine di evitare la ripetuta posizione della fiducia « tecnica ».

Osserva poi che non esiste un criterio in base al quale sia possibile operare una riduzione del numero dei parlamentari, anche perché non è certo in tal modo che si può ridurre la rappresentanza degli interessi in Parlamento, che è connotata alla stessa rappresentanza politica.

Il Presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la discussione sui temi concernenti le fonti normative.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,30.