



Tavola rotonda su

**IL PARLAMENTO E L'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DELLA
LEGISLAZIONE**

*promossa dal Comitato per la legislazione
in conclusione del secondo ciclo di Presidenza*

12 gennaio 2010

*Sala della Lupa
Camera dei deputati
Roma*

La tavola rotonda, promossa dal Comitato per la legislazione a conclusione del secondo ciclo di presidenza, riunisce personalità politiche che rivestono, o hanno rivestito, diverse posizioni di responsabilità nello svolgimento del processo legislativo.

La tavola rotonda pone al centro della riflessione il ruolo fondamentale del Presidente di Assemblea, nell'esperienza dei presidenti della Camera dei deputati che si sono succeduti nelle ultime quattro legislature e che hanno tutti dovuto far fronte a rilevanti difficoltà nel procedimento legislativo.

Nelle stesse quattro legislature il Comitato per la legislazione, istituito nel gennaio 1998, ha operato a supporto di tale impegnativa funzione presidenziale, svolgendo i suoi compiti di vigilanza sulla qualità dei testi legislativi, con particolare riferimento alle forme prevalenti di legislazione (deleghe e decreti legge). Presso entrambe le Camere, le Commissioni Affari costituzionali svolgono anch'esse un delicato ruolo di controllo con riferimento agli aspetti di costituzionalità, che investe non solo i contenuti ma anche le procedure e il sistema delle competenze. Inoltre, le due Commissioni sono al centro dei processi di riforma costituzionale.

Sul versante governativo, il Ministro per i rapporti con il Parlamento svolge un ruolo altrettanto complesso nel misurarsi con le difficoltà del processo legislativo collegando un doppio fronte: l'insieme dei rapporti interni al Governo e quello con i diversi organi parlamentari in entrambe le Camere.

Come base della discussione si offrono le analisi delle tendenze della legislazione elaborate di recente nell'ambito del Comitato: la "nota di sintesi" del Rapporto sulla legislazione 2009, edito dalla Camera dei deputati, e "Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza", presentato al Comitato per la legislazione il 12 novembre 2009.

Indice

APERTURA DEI LAVORI	4
GIANFRANCO FINI, <i>PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI</i>	4
TAVOLA ROTONDA.....	8
FAUSTO BERTINOTTI, <i>PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELLA XV LEGISLATURA</i>	8
PIER FERDINANDO CASINI, <i>PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELLA XIV LEGISLATURA</i>	12
LUCIANO VIOLANTE, <i>PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI NELLA XIII LEGISLATURA</i>	17
DONATO BRUNO, <i>PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI</i>	21
CARLO VIZZINI, <i>PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO</i>	27
ELIO VITO, <i>MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO</i>	32
LINO DUILIO, <i>PRESIDENTE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE</i>	38
CONCLUSIONI	44
GIANFRANCO FINI, <i>PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI</i>	44

APERTURA DEI LAVORI

GIANFRANCO FINI, *Presidente della Camera dei Deputati*.

Illustri Colleghi che mi avete preceduto alla Presidenza della Camera dei deputati, Signor Ministro per i Rapporti con il Parlamento, Signori Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, Signor Presidente del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, Autorità, Signore e Signori!

Già, nel 1748, Montesquieu avviava una sistematica riflessione sulla necessità di individuare alcuni principi-guida per la nascita di una moderna scienza della legislazione che fosse in grado di orientare l'opera del legislatore nell'elaborazione dei propri atti normativi.

E', infatti, nell'*Esprit des lois* del filosofo francese, così come nella successiva *Scienza della Legislazione* di Gaetano Filangieri, che si riscontrano i prodromi fondamentali di una teoria della legislazione che, preoccupata di definire le regole per una più corretta redazione dei testi normativi, si basava sulla convinzione che lo "stile" della legge, intesa come espressione della volontà generale, dovesse essere "semplice" e "conciso", in modo da evitare il diffondersi di un'attività di interpretazione ermeneutica non in linea con lo sviluppo di tendenze giuridiche chiaramente positiviste.

Come è ovvio, la nascita di un modello di legislazione basato sulla semplicità della formulazione tecnica della norma generale ed astratta, non poteva, tuttavia, esaurire le tensioni profonde di una società dominata dalla crescente esigenza di adeguare lo strumento legislativo a nuove e sempre più complesse dinamiche storico-sociali.

La ricerca di formule giuridiche più idonee alla realizzazione di una nuova scienza della legislazione ha così assunto, con il trascorrere degli anni, il connotato della più ampia diversificazione, dovendo l'evoluzione del ruolo delle assemblee parlamentari rapportarsi al continuo insorgere di fenomeni giuridici, sempre meno tradizionali, che lo sviluppo delle società contemporanee tumultuosamente elabora.

Accade così che, nell'era della globalizzazione, il numero delle leggi sia in costante aumento nella maggior parte delle democrazie parlamentari

dell'Occidente; si tratta di uno dei più dirompenti fenomeni della vita sociale del nostro tempo e sulle cui cause non è facile indagare.

E' comunque certo che l'eccessiva complessità della legislazione, che non conosce limiti di frontiera, si configura come una grande questione politico-istituzionale, che caratterizza l'evoluzione di tutti i sistemi democratici, e si pone come punto critico nel rapporto tra Stato e cittadini, tra sfera pubblica e sfera privata.

Analizzare lo "spirito" delle leggi, il loro contenuto e le modalità con le quali esse si formano è quindi sicuramente un punto di osservazione particolarmente qualificato per capire l'identità di un popolo, il suo governo reale e la qualità dei suoi ordinamenti politici.

Questo insegnamento assume oggi un significato particolare di fronte alla cosiddetta "inflazione" normativa che se, da un lato, rappresenta, nel contesto delle economie più avanzate, un indubbio fenomeno da contrastare, dall'altro, riflette, invece, la tendenza degli ordinamenti giuridici e dei poteri pubblici, ad allargarsi ai più vasti settori della società.

Anche in Italia, tra le cause che maggiormente hanno concorso e concorrono a minare le stesse radici del principio della certezza del diritto, vi rientra, senza alcun dubbio l'incontrollata proliferazione di norme, per lo più di dettaglio, le quali, proprio perché finiscono, inevitabilmente, per sovrapporsi le une alle altre, determinano un alto tasso di disorganicità del sistema giuridico, sempre più caratterizzato dalla incessante rivendicazione di interventi regolativi con cui si chiede al legislatore di recuperare, a posteriori, l'unità della funzione legislativa.

La ragione di quel che è avvenuto nel nostro ordinamento è in parte tecnica ed in parte politica. Da un punto di vista tecnico, infatti, essendo il sistema delle fonti italiane (a differenza, ad esempio, di quello francese) privo di una riserva costituzionale di regolamento, si è sempre reso necessario, prima dell'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, il ricorso allo strumento della legge ordinaria per modificare una materia già disciplinata da un'altra legge. Da un punto di vista politico, invece, l'eccessiva produzione di leggi che hanno la sostanza dell'atto amministrativo è dovuto soprattutto al forte sospetto con

cui tradizionalmente le forze di opposizione hanno guardato al potere regolamentare dell'Esecutivo.

La conseguenza di tutto ciò, come ha giustamente evidenziato un'attenta dottrina sulla scia delle intuizioni del professor Irti, è che ancora oggi, nonostante i recenti ed opportuni tentativi di attuare adeguate politiche di semplificazione, si assiste, nel nostro Paese, ad un percorso contraddittorio tra una forte tendenza alla "giurificazione", intesa come disciplina giuridica del sociale imposta dalla complessità dei fenomeni, ed una forte contropinta rappresentata da una "domanda sociale di arretramento dell'onda giurificante".

Quali rimedi, dunque, sul piano pratico?

A questo riguardo, a mio avviso, la disputa dottrinale tra "testi unici misti" e "codificazione di settore", tra "riordino" e "riassetto", è una questione riduttiva che può diventare forviante che non consente di individuare soluzioni corrette e definitive sotto il profilo metodologico.

Il problema di fondo, se è vero che non sempre la complessità normativa può condurre ad una riduzione dello stock normativo, rimane quello di darsi congiuntamente e quindi tutti insieme (Parlamento, Governo, Autonomie territoriali) regole migliori, di ricondurre il fenomeno del policentrismo normativo "a sistema" e, in particolare, ad un sistema che sia agevolmente leggibile o accessibile da parte di ogni cittadino.

È questa, probabilmente, la vera sfida verso una nuova "codificazione" cui si deve però accompagnare la costante difesa del ruolo del Parlamento, dal momento che dobbiamo preservare la centralità della legge come principale strumento di garanzia democratica dei diritti e dei doveri dei cittadini e di regolazione dei rapporti sociali.

Da questo punto di vista occorre pertanto mantenere alta l'attenzione delle istituzioni sui molteplici problemi della produzione legislativa, cercando di sostenere e di rilanciare tutte le iniziative volte a migliorare il processo legislativo e a realizzare una legislazione più semplice ed ordinata in grado di garantire la certezza del diritto.

Quando si decide su aspetti fondamentali del rapporto fra poteri pubblici e diritti dei singoli è innegabile che il ricorso alla legge rimane

indispensabile: la legge altro non è che il risultato di un procedimento di deliberazione nel quale tutti gli aspetti della decisione sono pubblicamente discussi e confrontati; è un procedimento estremamente complesso nel quale tutti i principali attori - il Governo, la maggioranza, l'opposizione, i singoli parlamentari - hanno modo di esprimere la propria posizione e di concorrere alla sintesi conclusiva.

Non dobbiamo infatti dimenticare che proprio il confronto politico-parlamentare è in grado di dare piena legittimazione democratica alla decisione politica.

Solo una visione mitologica della democrazia può infatti indurre a ritenere che la funzione di governo si traduca automaticamente, una volta conclusa la competizione elettorale, in un'agenda legislativa predefinita e a senso unico in cui il potere esecutivo, soprattutto con il ricorso all'uso distorto, sotto vari profili, della decretazione d'urgenza, tende a limitare, o peggio, a soffocare il libero dibattito parlamentare sulle grandi decisioni di politica pubblica.

La legittimazione democratica a governare non è infatti solo un dato iniziale che scaturisce dalle urne, ma si rafforza giorno dopo giorno nell'affrontare e nel risolvere i problemi sempre nuovi ed inattesi che si presentano sul terreno concreto dei bisogni della collettività.

In un sistema parlamentare come il nostro, il rapporto quotidiano fra Governo e Parlamento serve appunto a far valere di fronte ai cittadini, in modo trasparente e motivato, la responsabilità per le decisioni che si prendono durante l'intero arco della legislatura.

E' solo attraverso questo confronto quotidiano che le iniziative politiche del Governo e della sua maggioranza diventano, come richiede la Costituzione, "politica nazionale", cioè quella unitaria sfera deliberativa in cui tutte le forze politiche sono chiamate a concorrere con metodo democratico.

E va messo in evidenza che questa sfera non solo non contraddice l'esistenza di un programma e di un indirizzo politico di maggioranza alternativi a quelli delle opposizioni, ma costituisce l'indispensabile presupposto perché il confronto possa svolgersi in forme democratiche e non si trasformi in mero

rapporto di forza fra opposte fazioni in competizione solo per l'esercizio del potere.

In un Paese come il nostro, storicamente fin troppo incline alla divisione e alla delegittimazione dell'avversario ed in cui le istanze di coesione ed unificazione nazionale sono state cronicamente deboli, continuiamo ad avere estremo bisogno di una autentica "politica nazionale", soprattutto dopo il tramonto delle grandi ideologie del secolo scorso.

E' la ragione per cui il Parlamento deve continuare ad essere la principale sede dove attuare questo confronto: la legislazione, i suoi metodi, i suoi contenuti non possono, quindi, che essere intesi come il risultato di quella più avanzata forma di "ragionamento pubblico" cui la filosofia politica contemporanea associa la possibilità di governo democratico di società moderne inevitabilmente sempre più plurali e conflittuali.

Credo che, partendo da queste considerazioni, si possa avviare il nostro odierno lavoro dando inizio alla tavola rotonda, cui prendono parte anche i Presidenti della Camera delle scorse legislature – che ringrazio di nuovo per aver accolto l'invito.

Propongo di organizzare gli interventi procedendo in ordine alfabetico, quindi a partire dal Presidente Bertinotti. Prego.

TAVOLA ROTONDA

FAUSTO BERTINOTTI, *Presidente della Camera dei Deputati nella XV legislatura.*

L'ordine alfabetico per chi ha un cognome come il mio è una maledizione, però mi tocca. Vi chiedo quindi scusa se questo intervento non può tenere conto di contributi, anche rilevanti, che verranno dal prosieguo dei lavori. Tuttavia credo che la distanza dal ruolo di Presidente della Camera, che ho interpretato anch'io, mi consenta qualche libertà.

So che di fronte a un lavoro come quello che qui ci viene presentato non si dovrebbe mai compiere l'impresa di cercare di scavalcare un campo che è stato arato da una ricerca così ricca, analitica e puntigliosa. Tuttavia credo che anche un'analisi così puntiforme faccia intravedere una malattia più organica. Che si tratti della manifestazione di una malattia mi pare indubitabile. Allora forse si può trascendere la stretta documentazione e

provare a vedere se la sintomatologia che viene proposta e documentata parli in realtà non semplicemente di un fenomeno circoscritto ma piuttosto di una tendenziale crisi di sistema, cioè del sistema parlamentare.

La decretazione d'urgenza e l'esercizio della fiducia reiterata sono paragonabili al termometro che misura una febbre, oltre che essere un fenomeno distorto in sé. Si tratta infatti di due strumenti i quali si chiudono come una morsa sul dibattito parlamentare, limitandone l'autonomia e in particolare - come il Presidente Fini ricordava poco fa - quella parte decisiva dell'autonomia che è costituita dalla fissazione dell'agenda, dalla definizione cioè dell'ordine dei problemi che la legislazione dovrebbe affrontare.

Il male in sé è un sintomo che dovrebbe spingerci ad indagare lo stato della democrazia parlamentare. Il fenomeno è stato specificamente ricostruito nel lavoro che ci viene presentato mediante la comparazione delle due ultime legislature, approccio interessante, questo, perché accantona subito un argomento che non mi pare assolutamente essenziale e cioè la possibile riconduzione della patologia alla natura dello schieramento di governo. Si tratta infatti di dovere constatare, anche alla luce di tale comparazione, che il fenomeno si presenta nelle aule parlamentari indipendentemente dalla connotazione politica dello schieramento di maggioranza.

L'indagine mostra che il ricorso ai suddetti due strumenti è massiccio e che l'andamento è costante, così come è rilevante la percentuale di decreti-legge eterogenei. Inoltre si registra anche un aumento delle leggi di conversione approvate con votazione fiduciaria, che ormai investono circa il 30 per cento del totale. Data questa condizione, francamente non mi convincerebbe un'ipotesi di lettura che dubiti del carattere eccessivo del ricorso alla decretazione e al voto di fiducia. Ciò anche quando venisse fatto rilevare che il fenomeno corrisponde grosso modo come entità ai dati della XIII legislatura. Anche in questo caso non si può sfuggire alla considerazione che già nella XIII legislatura veniva in rilievo un modello della rappresentanza formatosi a seguito del passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad uno maggioritario.

Non c'è bisogno di ricorrere a ricordi di gioventù, ma, a volerlo fare, mi sovviene un saggio di un costituente importante, perché relatore sull'articolo 3

della Costituzione, Lelio Basso, che si produsse in un'invettiva contro una manovra del Governo De Gasperi, qualificandola *golpe bianco*, perché quel Governo era ricorso a tre decreti-legge.

Quindi, che si tratti di una patologia mi pare difficilmente discutibile. Del resto lo dice la stessa ricerca quando afferma che si tratta del più efficace mezzo di attuazione del programma di governo.

Ora, in una condizione come questa, è facile condividere la fatica del Presidente attuale e dei Presidenti precedenti e anche il lavoro assai prezioso, non semplicemente tecnico, degli uffici. Mi pare giusto anche apprezzare la ricerca elaborata nel corso della Presidenza Duilio e i suggerimenti avanzati al fine di limitare il fenomeno. Francamente però mi sembrerebbe un'occasione persa se non si volesse vedere la crisi profonda che questa patologia porta alla luce e che riguarda direttamente la funzione e il ruolo del Parlamento.

Credo che occorra leggere anche le tendenze del processo, il contesto che riduce, ridimensiona e logora il ruolo che il Parlamento ha avuto, in particolare in Europa nel ciclo del dopo-guerra, nel corso di quelli che sono stati definiti da molti economisti i trenta anni gloriosi. Si iscrivono in questo contesto la riorganizzazione dell'economia su scala mondiale, la nascita di nuove istituzioni decisionali, i grandi decisori su scala mondiale, il prodursi di quello che Castell, questo importante studioso di informatica, di tecnologia, di democrazia, ha definito una sorta di neomedievalismo costituzionale, con qualche ragione, vista l'affermazione della *Lex mercatoria* sui diritti internazionali e commerciali e ora di quella che molti studiosi chiamano la *Lex informatica*, per dire di un'altra sottrazione di un campo decisivo e strategico dell'economia - l'organizzazione delle comunicazioni nella società - alla politica e alle istituzioni. Bisogna aggiungere anche che indubbiamente la riorganizzazione degli Stati nazionali, i quali avevano costituito il terreno fondamentale di affermazione in Europa delle democrazie parlamentari, comporta problemi con la sottrazione di poteri in alto verso la dimensione europea e in basso verso la dimensione delle regioni e degli enti locali.

Questa osservazione, della cui sommarietà mi scuso molto, relativa al contesto non può oscurare un punto specifico che riguarda il rapporto tra l'Esecutivo e il Parlamento. E' stata materia di intensa osservazione anche sul

terreno di sistema, tanto che un filosofo come Agamben ha parlato - credo non senza fondamento - dell'affermazione di una cultura della "governamentalità", cioè una enfattizzazione del principio stesso, discutibile, della governabilità. Il peso dell'Esecutivo è diventato obiettivamente soverchiante, anche perché l'Esecutivo tende ad appoggiarsi, fuori dal Parlamento e dal possibile consenso del Parlamento, agli assetti neocorporativi che le società europee tendono a realizzare.

In Italia tale fenomeno è stato accompagnato da un lungo processo di revisionismo costituzionale, durato quasi un quarto di secolo, che ha visto la crescente affermazione di una costituzione materiale a discapito della costituzione formale. Ciò, a mio parere, ha generato la condizione per cui decreti-legge e voti di fiducia sono diventati lo strumento fondamentale, come testimonia la ricerca, per l'attuazione del programma di governo. In un contesto che deprime la sovranità del Parlamento è intervenuta una contesa tra le assemblee parlamentari e gli esecutivi, in cui gli esecutivi hanno fatto valere la necessità di un tempo breve della decisione come clava per ridurre l'influenza, il potere e la capacità decisionale del Parlamento, quand'anche si sia poi rilevato che non sempre fare presto vuol dire fare bene e che anche la crisi economica in corso - sto parlando su scala mondiale - induce a qualche riflessione sulla efficacia del tempo breve nell'assunzione della decisione.

Quindi, anche per rispetto al lavoro che qui viene proposto, ritengo che sia necessario ragionare sugli interventi possibili - sui regolamenti parlamentari, su quel quadro anche minimo di possibili prospettive di riforma istituzionale - che tendano ad operare un riequilibrio. Penso, per fare un riferimento a cose già note, alla "bozza Violante". Tuttavia continuo anche a credere che pure una simile prospettiva sarebbe miope, se non affrontasse il nodo di fondo che ci viene proposto sia pur attraverso la lettura specifica e puntiforme della realtà che la ricerca ha indagato, che è solo l'epifenomeno, la malattia. Il contrasto di fondo sta, secondo me, tra l'ispirazione di una repubblica parlamentare iscritta nella nostra Costituzione sulla base di principi - e senza che sia possibile slegarla da quei principi - che attribuiscono alla stessa compiti democratici e sociali progressivi, e una costituzione materiale che ha sostituito ai criteri di giustizia quelli di efficacia, salvo poi essere smentita dalla realtà, producendo

per questa via una distanza tra le istituzioni e il Paese che credo sia compito della politica ricominciare a colmare.

PIER FERDINANDO CASINI, *Presidente della Camera dei Deputati nella XIV legislatura.*

Abbiamo tutti colto nelle parole del Presidente Bertinotti tanti interessanti elementi di riflessione, su cui sarebbe certamente utile dibattere questa mattina. Ringrazio il Comitato per la legislazione, il Presidente Duilio e lo staff dei funzionari della Camera per aver organizzato questa sorta di conclave. Lo spirito santo non c'è, ma in vista delle riforme che ci auguriamo di poter affrontare positivamente anche noi avremmo abbastanza bisogno dell'illuminazione.

Comunque - a parte lo spirito santo, non disturbiamolo, che ha cose più importanti da fare - il tema dell'esproprio del Parlamento è una grande questione. Non l'approfondisco in questa sede, perché ho scelto di concentrarmi su un altro argomento. Dico solo che bisognerebbe discutere confrontando la nostra esperienza con quella di altri parlamenti mondiali ove vigono sistemi presidenziali. Infatti in molte realtà caratterizzate dal semipresidenzialismo, come la Francia, o in molte realtà presidenziali, come gli Stati Uniti d'America, l'esproprio del Parlamento non c'è affatto, anzi si sta riscoprendo una sua centralità e sempre di più il Parlamento diventa la sede in cui il presidente della repubblica contratta i singoli passaggi delle scelte più importanti del proprio governo. L'esempio di Obama è emblematico e se noi consultassimo gli atti del congresso americano, vedremmo quanto sia centrale in quel sistema presidenziale il ruolo del parlamento.

Nell'occasione odierna voglio soffermarmi sul tema relativo al ruolo del Presidente di Assemblea.

Il venir meno della prassi di attribuire la presidenza di una camera all'opposizione e il consolidarsi della prassi dell'elezione di entrambi i Presidenti tra le fila della maggioranza di governo, non ha fatto in alcun modo venire meno, contrariamente a quanti molti ritenevano, il ruolo di garanzia di tale figura istituzionale.

Da un lato questo è nell'interesse della maggioranza di governo, in quanto deve dimostrare di poter essere in grado di esprimere personalità capaci di svolgere un ruolo di raccordo della comunità nazionale, di garanzia istituzionale.

L'espansione del ruolo di garanzia dei Presidenti è stato però sollecitato, forse oltre misura, dall'esigenza di equilibrare le tensioni derivanti da un determinato modo di funzionare del meccanismo bipolare nel nostro sistema e forse ancora di più dai suoi riflessi sul processo legislativo, che nel nostro Paese ha finito per utilizzare al limite e a volte oltre il limite i diversi strumenti legislativi, anche quelli che dovrebbero essere di uso eccezionale o straordinario.

I fattori di criticità nel processo legislativo sono tali che solo grazie all'azione dei Presidenti di Assemblea anche i passaggi più critici sono passati senza una drammatica rottura del metodo parlamentare e democratico: l'unico per il quale le minoranze accettano come legittime le decisioni assunte dalla maggioranza .

In definitiva i Presidenti delle camere sono stati e sono un fattore importante per la tenuta del sistema democratico in una situazione di permanente crisi e difficoltà del processo legislativo.

E' evidente anche al più superficiale degli osservatori che un Presidente della Camera che nelle presenti condizioni del procedimento legislativo operasse sistematicamente a vantaggio degli interessi della maggioranza - venendo meno al dovere costituzionale di garantire le condizioni di agibilità per le attività delle opposizioni - perderebbe ogni credibilità e porterebbe l'Istituzione parlamentare alla paralisi.

Lo stesso esito infausto discenderebbe da un atteggiamento opposto in cui si pregiudicasse il diritto-dovere della maggioranza di realizzare il programma sulla cui base la medesima ha ricevuto un mandato ben preciso da parte degli elettori.

A fronte di questa situazione, il Presidente di Assemblea ha un unico obiettivo ed un unico punto di riferimento: quello di garantire sistematicamente il buon funzionamento democratico dell'Istituzione.

Nell'assumere ogni singola decisione, il Presidente d'Assemblea non è solo, ma deve essere assistito da un sistema di norme - costituzionali, legislative

e regolamentari - e da un deposito vastissimo di prassi interpretative ed applicative in cui quelle norme sono state messe a confronto con la durezza dei casi concreti.

Per il Presidente d'Assemblea una buona decisione, in questo senso, è una decisione che mette insieme norme, prassi, capacità interpretativa del caso concreto e articola tutti questi elementi in un ragionamento equilibrato, in grado di tenere pur nel trascorrere del tempo e nel mutare delle formule politiche.

Ciò spiega perché a volte il Presidente della Camera ha difficoltà a capirsi con la sua stessa maggioranza, come del resto avviene altrettanto spesso con l'opposizione, che ha interessi altrettanto immediati e perentori.

Guardate, affinché venga decontestualizzato quanto sto dicendo, si potrebbe partire dall'esperienza dell'onorevole Violante e dalle incomprensioni fortissime con la sua maggioranza, per non arrivare a Nilde Iotti, continuare con l'onorevole Bertinotti, col sottoscritto e col presidente Fini, perché questa è questione molto seria, che va vista indipendentemente dai casi concreti.

Mi è capitato più volte di dire, da Presidente della Camera, che le migliori decisioni che ho assunto sono state quelle che hanno scontentato tutti. E' un paradosso, ma confermato dai dati della mia personale esperienza.

Penso alle decisioni di stralcio e di inammissibilità di emendamenti al disegno di legge finanziaria o alle valutazioni relative alla ammissibilità dei maxi emendamenti, sulla cui approvazione l'Esecutivo pone di regola la questione di fiducia. Quale che sia la determinazione da parte del Presidente, parte un fuoco incrociato di critiche di varia natura e provenienza. Ma ciò è anche il segno dell'impegno da parte della Presidenza ad esercitare la propria funzione secondo un criterio generale di garanzia delle prerogative parlamentari e di conservazione del rapporto tra Parlamento ed Esecutivo in condizioni di equilibrio e di reciproca autonomia.

Ancora più dure e difficili sono le questioni suscitate dal crescente uso dei maxi emendamenti seguiti dall'apposizione della questione di fiducia. Da un lato vi è l'esercizio, forse al limite della costituzionalità, di una prerogativa che resta una prerogativa sovrana del Governo, come tale non sindacabile dal Presidente della Camera. Dall'altro, prima di questo passaggio, vi è la

valutazione di ammissibilità del testo, che diventa l'unico filtro parlamentare ammesso dalla intera procedura: una fase nella quale il Presidente della Camera ha una delicatissima responsabilità nel tutelare la prerogativa costituzionale del Governo, ma anche il caposaldo democratico di una consapevole decisione da parte del Parlamento - maggioranza e opposizione - che non possono trovarsi improvvisamente a votare parti fino ad allora non discusse o perfino non conosciute.

Vorrei aprire una veloce parentesi – per delicatezza istituzionale non approfondisco – ma l'apposizione di maxi emendamenti in presenza di decretazione d'urgenza riguarda e investe anche il rapporto tra il Governo e il Capo dello Stato, in termini assai significativi. Basti pensare a tante, anche recenti, vicende.

E' chiaro a chiunque come un simile dilemma non si possa sciogliere assumendo, pur consapevolmente, una prospettiva di parte. Il punto di vista da assumere non può dunque che essere di natura istituzionale: dare priorità al rispetto delle prassi e norme vigenti, ponendo a presidio delle scelte potenzialmente più controverse un insieme di ragioni in grado di sorreggerle non solo nella prospettiva dell'immediato, ma anche per il futuro.

Tutte queste ragioni spiegano la solitudine in cui talvolta si trova ad operare il Presidente di Assemblea e le incomprensioni che spesso circondano le sue decisioni.

So benissimo che da più parti si levano voci che chiedono ai Presidenti di Assemblea decisioni più coraggiose, di rottura in un senso o in quello opposto.

E invece bisogna agire sul pedale della mediazione, spingendolo ogni volta un poco più a fondo; e questo lavoro è sempre più ingrato, spesso non trova riconoscimenti adeguati, ma è fondamentale.

Non è del resto una soluzione, ma un semplice, temporaneo e parziale rimedio a mali che bisogna invece curare in profondità. Conviene perciò utilizzare la forza istituzionale dei Presidenti e il prestigio che essi hanno accumulato, soprattutto negli schieramenti opposti a quelli che li hanno eletti, come un motore utile a suscitare quelle convergenze o limitate divergenze senza le quali, anche sul tema delle riforme, non si va lontano.

Favorire un clima e un metodo per avviare questa stagione di riforme che a tutti ormai sembra non rinviabile sarà una delle fatiche quotidiane dei Presidenti delle Assemblee anche prossimamente.

E' evidente che la responsabilità delle riforme non è nelle mani dei Presidenti, ma delle forze politiche rappresentate in Parlamento. Ma è altrettanto evidente che le buone riforme - quelle in grado di durare - si realizzano solo perseguendo il concorso più ampio delle forze politiche. In questa direzione, vedo la possibilità che i Presidenti delle Camere svolgano un ruolo concreto di "catalizzatori" di quel clima di concorso responsabile ed equilibrato tra gli attori politici entro il quale le riforme possono e debbono maturare.

Infine, nel sistema parlamentare al Governo spetta di guidare il processo legislativo, ma sottoponendosi al dibattito critico del parlamento e rispondendo ad esso giorno per giorno.

Dobbiamo quindi rafforzare la capacità del Governo di agire unitariamente sotto la direzione del Presidente del Consiglio dei ministri. Dobbiamo anche riformare il Parlamento, superando il bicameralismo perfetto a condizione di semplificare e non complicare ulteriormente il procedimento legislativo. In questo quadro le modifiche dei regolamenti parlamentari possono anticipare alcune soluzioni e agevolare il cammino, ma senza farsi troppe illusioni dal momento che i nodi di fondo sono di altra natura.

Servono riforme di norme costituzionali, elettorali e dei regolamenti parlamentari, ma servono anche riforme dei comportamenti e degli attori politici primari come i partiti. Occorrono infatti modalità di azione politica più adeguate al contesto in cui viviamo, che richiede non solo rapidità, ma soprattutto visione, correlazione e coerenza. Sono queste le qualità che contano e convincono di più nella fase contemporanea, fatta di rapporti tra la molteplicità di poteri che oggi concorrono ad ogni decisione.

Infine, onorevoli colleghi e signor Presidente, avendo parlato del ruolo del Presidente di Assemblea, rilancio l'idea di una riforma che per me è fondamentale e la sottopongo all'attenzione delle forze politiche. Finora ci siamo sostanzialmente fidati, e abbiamo delegato e confidato nelle capacità e nell'equilibrio dei Presidenti delle Assemblee designati. Penso che se si

arrivasse ad una riforma che portasse a 2 terzi il quorum per leggere i Presidenti di Assemblea, non solo avremmo fatto un investimento di fiducia sulle persone, ma anche garantito che il Presidente dell'Assemblea sfugga a quello che è a volte una perversione nel rapporto con la sua maggioranza, per consegnarlo, in una visione anche anglosassone, ad un ruolo veramente terzo tra maggioranza e opposizione.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente della Camera dei Deputati nella XIII legislatura.*

Ringrazio il Presidente Fini e il Presidente Duilio per questa occasione. E' un peccato che non sia disponibile il documento che il Ministro Vito ha fatto pervenire, nella giornata di oggi o di ieri, relativo all'uso degli strumenti legislativi da parte del Governo, perché avrebbe aiutato il dibattito, consentendo un confronto col documento presentatoci dal Presidente Duilio.

Credo che all'ordine del giorno sia il sistema delle fonti, è questo il problema che abbiamo davanti ed è un problema democratico. Primo, perché è da molto tempo che non si riflette sull'ordine e sulla gerarchia delle fonti; secondo, perché abbiamo un problema specifico nel nostro Paese, costituito dalla reperibilità delle fonti.

Il Presidente Duilio nel suo documento ci spiega che nella scorsa legislatura il numero medio di Commissioni chiamate ad intervenire su ciascun decreto è stato di 8 - quindi ciascun decreto-legge conteneva 8 materie molto diverse tra di loro - mentre in questa legislatura è di 9 Commissioni. Aumentando l'eterogeneità dei testi, diminuisce la reperibilità dei testi stessi. Un esempio: importantissime misure che hanno esteso in modo - per usare un termine non nostro - giustizialista e centralista la competenza della Corte dei conti sono rinvenibili solo dalla lettura di un maxi-decreto labirintico.

Quindi ritengo che abbiamo di fronte due problemi: una nuova gerarchia delle fonti e la questione della loro reperibilità. Si aggiunga - e mi riallaccio ad un passaggio dell'introduzione del Presidente Fini, quando ha fatto riferimento alla certezza del diritto - che oggi certezza del diritto sta per certezza delle conseguenze giuridiche dei propri comportamenti, delle proprie scelte da parte dei singoli, delle famiglie e delle imprese. Sfido chiunque oggi a stabilire con certezza quali siano le conseguenze giuridiche di proprie scelte

in molti campi significativi: in campo finanziario, in campo societario, in campo familiare e così via.

Perciò credo che ci troviamo di fronte ad un problema certamente assai grave. Se lo guardiamo con realismo, penso che potremmo probabilmente affermare che è finito un ciclo storico, un ciclo in cui la legge era lo strumento principe per il governo del Paese. Mi sembra che stia franando la grande tradizione, quella partenopea per esempio – è stata citata prima – nonché la grande tradizione francese e continentale, che vede la legge come pilastro di un sistema moderno. Ciò sta avvenendo innanzitutto perché i tempi della competitività internazionale non favoriscono l'uso della legge come strumento principe; poi perché la complessità delle situazioni che oggi bisogna governare forse sfugge al meccanismo stesso della produzione legislativa. Naturalmente ciò non vuol dire che lo strumento della legge vada abbandonato: bisogna dargli un'altra collocazione e probabilmente occorre individuare su altri terreni gli strumenti di governo quotidiani, piuttosto che nella legge.

Ha suscitato il mio interesse un passaggio del Presidente Casini sul presidenzialismo e sul rapporto tra presidenzialismo e rinvigorismento del Parlamento. Mi permetto di segnalare una cosa: il Parlamento è rinvigorito in quei presidenzialismi che puntano sulla separazione dei poteri, come quello americano e in parte quello francese, ma non funziona il presidenzialismo centramericano e sudamericano. Il presidenzialismo non è di per sé un elemento di garanzia della funzione parlamentare, che risiede invece nella separazione dei poteri. Lo dico - con tutta la prudenza che è necessario avere - perché ho l'impressione che stiamo passando dalla tripartizione alla bipartizione dei poteri, in quanto l'attuale legge elettorale ha sostanzialmente rotto l'unità del Parlamento come potere autonomo rispetto all'Esecutivo. Credo che il tipo di rottura risieda in questo: c'è un *continuum* esecutivo - maggioranza parlamentare da una parte e poi c'è l'opposizione dall'altra. In tale contesto il Parlamento risulta perdente, non per ragioni soggettive ma per il processo oggettivo che ha messo in moto questa legge elettorale, perché è chiaro che se le oligarchie dei partiti scelgono chi deve sedere in Parlamento, il rapporto di fiducia non è con la società ma con le oligarchie dei partiti e ciò

rompe il tradizionale rapporto. Perciò dubito che si possa parlare ancora di tripartizione dei poteri.

Se stiamo andando verso una crisi della tripartizione, allora al centro della riflessione da fare si pone la questione di come ricollocare e rafforzare il Parlamento. Questo non vuol dire che il Parlamento non stia funzionando, pur anche in condizioni di grande difficoltà, come strumento di mediazione nel governo di situazioni complesse, ma rimangono le difficoltà del Parlamento a costituirsi come potere autonomo e separato rispetto al Governo e questa è una delle grandi questioni che abbiamo davanti.

Quindi, ripartire dal Parlamento. Capisco che così ci addentriamo in temi squisitamente politici, ma ho l'impressione che se non si riannoda un rapporto tra società civile e Parlamento, restituendo alla società il potere di scelta dei parlamentari, è difficile pensare a un Parlamento terzo potere o secondo potere o primo potere, secondo l'ordine in cui si voglia collocarlo. Insomma, qui c'è un punto di fondo: sei potere, se rappresenti la società; se rappresenti l'oligarchia dei partiti, sei il prolungamento del Governo o dei partiti, a seconda che si sia maggioranza o opposizione.

Ora, se guardiamo alle fonti ricorrenti nella pratica parlamentare quotidiana, vediamo che lo strumento principale è il decreto-legge, il decreto "mille proroghe", altri grandi veicoli normativi, le ordinanze adottate con i poteri della protezione civile. Persino lo stipendio del sovrintendente di Brera è stato deciso con una ordinanza della protezione civile; non so bene se per tal caso ci fosse bisogno della protezione civile, ma così si è proceduto. Questi sono meccanismi che sfuggono alla dialettica parlamentare, credo per effetto di processi oggettivi, lo ripeto.

Perciò dovremmo fare un po' i conti con tutta questa materia. Occorrerebbe riflettere sull'uso che si sta facendo dei poteri della protezione civile, su quali ambiti disciplinari intervengono le ordinanze da un paio di legislature a questa parte, perché non è un problema solo di questa legislatura. Ricordo che un problema del traffico a Roma fu affrontato dal Governo Prodi con un'ordinanza della protezione civile. Va fatto perché questi sono meccanismi che sfuggono al Quirinale, alla Corte dei conti e al Parlamento. Quindi c'è una fuga, determinata dal fatto che ciascuna di queste è una sede

che probabilmente rende difficile conseguire l'obiettivo di una rapida regolamentazione.

Stando così le cose, mi chiedo se non sia innanzitutto il caso di riflettere su un punto, anche alla luce di alcuni interventi fatti recentemente in Aula dal Presidente Fini: il concetto di articolo è un concetto vincolante? E' un concetto formale o un concetto contenutistico quello che viene in rilievo quando la Costituzione dice che le leggi sono approvate articolo per articolo? Se è un concetto contenutistico, che poteri ha l'autorità che richiamava il Presidente Casini, cioè il Presidente d'Assemblea, al fine di stabilire, in ragione del concetto stesso, l'ammissibilità o non ammissibilità di provvedimenti multiformi fatti da centinaia di commi.

Se bisogna cominciare ad affrontare questi temi, si può farlo solo se si dà alla maggioranza lo strumento per poter avere in tempi certi il voto sui propri provvedimenti. E' questo un dato ineliminabile. Finché non ci sarà questa condizione sarà difficile trovare un equilibrio. Il contingentamento ha funzionato e funziona sino a un certo punto. Ne ho appena parlato in uno scambio di opinioni col Ministro Vito. Mi sembra poi che anche i provvedimenti collegati, i quali potrebbero tutto sommato essere votati a data fissa, tendano a slittare. Tendono a slittare anche perché s'è consolidata ormai l'abitudine a considerare come veicoli principe i decreti-legge, i provvedimenti "mille proroghe" nonché, per taluni aspetti, la finanziaria. Il resto è accidentale, non si sa se verrà mai fatto, se avrà un seguito.

Quindi, una riflessione attorno a tali temi la ritengo particolarmente importante: il concetto di articolo per un verso, ma anche il problema di come ricollocare e riqualificare la sede parlamentare in quanto tale nonché una riflessione sul sistema delle fonti.

I documenti che abbiamo davanti ci invitano ad andare in questa direzione: dovremmo – non so se con gli strumenti attuali si possa fare, credo di sì - garantire al Governo la data certa di approvazione dei propri provvedimenti, condizionandolo però ad una lettura rigorosa del concetto di articolo e vincolandolo per il massimo possibile alle norme regolamentari in materia di tempi di impegno dei calendari da parte dei decreti-legge. Se non erro, il calendario non può destinare loro un tempo superiore alla metà del

tempo complessivamente disponibile. Sono questi strumenti da usare in maniera equilibrata e perciò dico che occorre anche assicurare al Governo la data fissa per il voto sui propri provvedimenti. Qualora attivati con equilibrio, forse potrebbero aiutarci a rimettere in carreggiata la situazione.

Resta però il fatto che occorre riflettere attentamente sulla riqualificazione del Parlamento come potere dello Stato o come potere della Repubblica. Attorno a ciò ruota un riequilibrio considerevole dei rapporti intercorrenti tra Governo, Parlamento e magistratura. Non so se il modello francese possa essere sufficientemente utile: lì abbiamo un sistema fatto sostanzialmente di due poteri, Parlamento e Governo, diverso da quello congegnato dalla nostra Costituzione. Recentemente è accaduto che il Consiglio costituzionale francese abbia dichiarato incostituzionale la retroattività di una misura penale, la quale da noi non sarebbe francamente ammissibile, cioè il carcere a vita per le persone considerate pericolose anche dopo che hanno scontato la pena. Il Consiglio ha dichiarato incostituzionale la retroattività, non la norma in sé, il 21 febbraio dell'anno scorso. Il 22 febbraio il Presidente Sarkozy ha chiesto al Presidente della Cassazione di individuare una norma che aggirasse la decisione del Consiglio costituzionale, ma il Presidente della Cassazione ha dichiarato che le decisioni del Consiglio costituzionale vincolano anche la Corte di Cassazione e la cosa si è chiusa lì. E' stato il primo caso in cui, come dire, si è disegnata una sorta di tripartizione, però quel sistema pende più verso la bipartizione che la tripartizione.

La questione che coinvolge il Parlamento è importante, anche per evitare uno scontro permanente tra gli altri due poteri: quando i poteri sono due, infatti, o c'è la diarchia o c'è il conflitto e, poiché bisogna evitare l'una e l'altro, il rinvigorimento del Parlamento servirebbe ad evitare una situazione di conflitto permanente tra gli altri due poteri.

DONATO BRUNO, *Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.*

Ringrazio innanzitutto il Presidente Duilio per l'iniziativa di questo convegno, che ritengo di grande interesse, anche perché ha offerto l'occasione di conoscere, su un tema così delicato sia l'opinione del Presidente

Fini, attuale Presidente della Camera, ma anche degli onorevoli Violante, Casini e Bertinotti, che la medesima carica hanno rivestito nelle tre precedenti legislature: poter ascoltare, in una medesima giornata, le considerazioni di quattro autorevoli personalità che, in ragione della carica rivestita, hanno o hanno avuto un punto di vista privilegiato sulla vita parlamentare è certamente un'occasione preziosa.

Saluto, poi, il Ministro Vito, l'unico rappresentante del Governo chiamato, nella giornata odierna, a "difendere" – per così dire – l'Esecutivo da un così ragguardevole schieramento di parte parlamentare. Saluto infine il collega Vizzini.

Vorrei introdurre il mio contributo con una riflessione preliminare: negli studi e nelle analisi più o meno recenti sui nuovi assetti istituzionali quali emergono dalle ultime quattro legislature si trova sempre più spesso affermata la tesi secondo cui il ruolo del Parlamento si starebbe trasformando nel senso che una sostanziale perdita di funzioni sul versante legislativo, a tutto vantaggio del Governo, del sistema delle regioni e del livello comunitario, sarebbe compensata da un rafforzamento dei poteri di controllo e di indirizzo.

Questa visione dei processi di trasformazione istituzionale in atto potrebbe sembrare confermata anche dall'interessante lavoro sulla decretazione d'urgenza recentemente presentato dal Presidente Duilio al Comitato per la legislazione, nonché dalla "*nota di sintesi*" contenuta nel *Rapporto sulla legislazione 2009*, la quale collega la riarticolazione su base territoriale delle politiche pubbliche ad una sorta di "dialogo privilegiato e diretto" tra esecutivi, che – secondo la *nota* – rischierebbe di marginalizzare il potere legislativo.

La mia opinione al riguardo è parzialmente diversa.

Io credo, anzitutto, che il Parlamento continui a fare le leggi e che questa resti, almeno per il momento, la sua funzione principale. Credo, quindi, che non corrisponda alla realtà l'idea di chi ritiene che il ruolo delle Camere sia di fatto o debba essere o tenda ad essere confinato nell'ambito di una generica funzione di controllo.

Questa mia convinzione si basa su quattro dati molto lineari ed evidenti: la funzione legislativa delle Camere non viene meno – né può essere considerata

depotenziata – a causa della decretazione d’urgenza; il Parlamento non ha smesso di fare grandi leggi e grandi riforme; l’espressione del parere parlamentare sulla legislazione delegata o sugli altri atti normativi del Governo non costituisce l’esercizio di una generica funzione di controllo, ma è essa stessa funzione di co-legislazione, altrettanto importante quanto l’approvazione di una legge; il Parlamento mantiene alto il suo livello di interlocuzione con il Governo soprattutto quando esercita, in pieno e con consapevolezza, la funzione legislativa.

Per rendere più chiaro il mio pensiero, cercherò di sviluppare i quattro punti che ho appena immesso nel dibattito, affrontandoli singolarmente.

Quanto alle Camere e alla decretazione d’urgenza, è certamente vero – e non lo si può negare – che i decreti-legge abbiano assunto un ruolo predominante nell’ambito dell’attività legislativa. Ma è anche vero che – come ci dice chiaramente la relazione del Presidente Duilio sulla decretazione d’urgenza – soltanto una limitata parte dei decreti-legge presentati alle Camere ha fin dall’inizio, cioè fin dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, un contenuto di proporzioni significative: si tratta, in sostanza, dei soli “decreti-manovra” e del consueto “proroga-termini” di fine anno. Per il resto, i decreti-legge presentati in Parlamento intervengono in misura molto dettagliata e settoriale su argomenti assai determinati e circoscritti e vengono poi “arricchiti”, anche oltre il limite – per così dire – fisiologico, dallo stesso Parlamento, il quale esplica in pieno la sua funzione emendativa, e quindi legislativa, nel corso dell’iter di conversione dei decreti.

È, questo, uno degli indicatori che la relazione dell’onorevole Duilio individua come “sintomatici di una procedura di conversione ingestibile” (cito letteralmente). Ma è anche – lasciatemelo dire con chiarezza – il sintomo di una vitalità parlamentare che spesso viene trascurata.

Ma c’è un ulteriore dato che voglio esporre per chiarire questo concetto: si osserva che, sempre più spesso, i decreti-legge contengono al loro interno rinvii a regolamenti e decreti ministeriali per la disciplina di dettaglio di determinate materie, alimentando in questo modo il fenomeno di quella che potremmo definire “legislazione a catena”.

Ebbene, domando: siamo consci che, in buona parte dei casi, il rinvio a norme secondarie è frutto di emendamenti o modifiche introdotte in sede di conversione del decreto-legge?

Ho voluto fare una apposita verifica sul numero di rinvii contenuti in decreti-legge a fonti di normazione secondaria e il risultato dimostra una tendenza crescente nel corso delle ultime legislature.

Con riferimento alle autorizzazioni all'emanazione di regolamenti di delegificazione, si registrano nell'attuale legislatura 11 provvedimenti legislativi recanti una o più di queste autorizzazioni, di cui 6 contenute in decreti-legge; nella precedente legislatura i decreti-legge recanti autorizzazione alla delegificazione sono stati 4 su 12 provvedimenti, nella XIV legislatura 2 su 38.

La lettura dei dati mostra che in numerose occasioni il rinvio a norme di rango secondario è introdotto in sede parlamentare, al momento della conversione dei decreti-legge. È esperienza comune che il rinvio a norme di rango secondario ha spesso il fine di facilitare il raggiungimento di un accordo in sede parlamentare; serve, cioè, a non rendere immediatamente applicabile una determinata disposizione, magari controversa, rinviando ad un regolamento o ad un decreto ministeriale la soluzione definitiva di un problema: soluzione sulla quale – nella maggior parte dei casi – il Parlamento tornerà ad esprimersi, in sede di parere parlamentare su atti del Governo.

Vengo alle grandi leggi di riforma.

Come ho detto prima, non esiste solo il decreto-legge. Vorrei evitare di fare un mero elenco delle numerose leggi, di iniziativa parlamentare o governativa che nel corso della legislatura corrente sono state approvate o sono in fase di approvazione definitiva da parte delle Camere. È certo comunque che il Parlamento non si limita a convertire i decreti-legge, ma fa anche dell'altro; basti pensare – su tutte – alla riforma della contabilità pubblica e al cosiddetto “federalismo fiscale”.

Ancora, basti riflettere sul notevole contributo parlamentare in termini di approfondimento e modifica dei testi – misurabile anche riguardo al numero delle letture parlamentari – che si è avuto su provvedimenti collegati come la legge 99 del 2009 (collegato energia) e la legge 69 del 2009 (collegato

semplificazione e processo civile). Di quest'ultima legge vorrei ricordare un punto qualificante dell'attività emendativa parlamentare, costituito dall'articolo 13-*bis* che reca disposizioni per la qualità della legislazione, che è stato introdotto con emendamento del collega Pastore, Presidente della Commissione per la semplificazione.

Ho voluto sottolineare il punto dell'attività parlamentare di riforma (che potrà essere meglio evidenziato da dati statistici non di mia competenza), non soltanto per rivendicare quella che prima ho definito la "vitalità del Parlamento", ma anche perché credo che ci siano tutti gli spazi – anche nel restante arco della legislatura – per un lavoro di confronto e di sintesi dentro al Parlamento: un lavoro che porti alla conclusione di un percorso di riforma che deve andare avanti e che può produrre risultati importanti per il Paese.

Adesso mi soffermo brevemente sulla legislazione delegata.

E' un dato oggettivo e non discutibile che nel corso dell'ultimo decennio buona parte dell'attività legislativa si è spostata dal Parlamento al Governo, il quale la esercita attraverso l'attuazione di un'ampia e articolata serie di deleghe legislative. Si tratta di un fenomeno – caratterizzato anche da continue proroghe di deleghe ormai chiuse o dalla produzione frequente di interventi integrativi e correttivi – che è sotto gli occhi di tutti, ma che, a mio giudizio, viene spesso studiato con superficialità.

Da un lato, infatti, va tenuto conto che la delega legislativa è pur sempre disposta dal Parlamento con una legge: è un dato banale per la sua semplicità, ma al tempo stesso assai significativo.

Dall'altro lato, va rilevato che il Parlamento si riappropria in qualche modo del suo spazio in sede di esame degli schemi di legislazione delegata ai fini del parere al Governo: parere che ormai è la regola sugli atti normativi del Governo e che appare configurarsi come un vero e proprio potere di "co-legislazione" del Parlamento.

L'importanza del parere parlamentare sugli atti normativi del Governo è legata a due ordini di ragioni.

Una prima ragione è che l'esame parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi ha una caratteristica che solo esso possiede e che, invece, manca

nell'esame di atti normativi da parte degli altri organi istituzionali coinvolti nel procedimento di formazione della norma: la trasparenza, la partecipazione e la pubblicità.

Quando, infatti, un atto normativo del Governo – dopo la fase istruttoria e preparatoria preliminare nelle sedi ministeriali – approda alle Camere per l'espressione del parere, esso diventa immediatamente pubblico, nel senso che è conoscibile per chiunque e confrontabile con la realtà esterna. L'attività istruttoria delle Commissioni parlamentari competenti per il parere, infatti, si svolge, di norma, attraverso audizioni, incontri, confronti tra gruppi, che portano all'emersione di tutta una serie di elementi prima non conosciuti, se non ad una ristretta cerchia di “addetti ai lavori”.

Non è così – per ovvie ragioni – per la fase che porta l'atto normativo del Governo all'esame preliminare del Consiglio dei ministri o al parere della Conferenza Stato-Regioni.

Una seconda motivazione del ruolo di “co-legislazione” che mi sembra opportuno riconoscere al Parlamento nella fase di espressione del parere sugli atti del Governo è legata all'elevato tasso di recepimento dei rilievi parlamentari che si registra nella corrente legislatura: per fare solo due esempi “censiti” da appositi *dossier* di approfondimento redatti dal Servizio Studi, basti pensare al decreto legislativo “correttivo” in materia di sicurezza del lavoro e al cosiddetto “decreto Brunetta” sul pubblico impiego, per i quali – pur a fronte di pareri articolati in oltre sessanta rilievi – si è avuto un tasso di accoglimento pari ad oltre il 90 per cento.

Va aggiunto poi che il ruolo di co-legislatore del Parlamento risulta rafforzato in questa legislatura anche per la normazione di fonte secondaria, a seguito della modifica introdotta dall'articolo 5 della legge n. 69 del 2009 nell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988: con emendamento del collega Pastore, è stata introdotta la previsione dell'obbligo per il Governo di presentare al Parlamento, per il previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, i regolamenti di delegificazione.

Infine, per concludere il mio breve contributo, vorrei soffermarmi sul rapporto Governo-Parlamento. Questo rapporto, infatti, è in continua

evoluzione: sotto un certo profilo, esso si sviluppa nelle tradizionali forme del controllo e dell'indirizzo; ma è altrettanto evidente che il vero rapporto tra Esecutivo e Camere non può non essere centrato, in primo luogo, sulla funzione legislativa.

Questo dato, che si riscontra in più ambiti, ha il suo fulcro centrale nelle norme regolamentari sulla programmazione dei lavori, che vedono ormai garantito al Governo il giusto ruolo di “co-decisore” dell'agenda parlamentare, ma che non mancano – al tempo stesso – di tutelare la legittima iniziativa parlamentare.

Il ruolo del Governo in Parlamento deve essere – a mio giudizio – rafforzato. Servono oggi riforme regolamentari che, individuando i necessari e difficili punti di equilibrio, tutelino da una parte l'iniziativa legislativa del Governo e salvaguardino nel contempo i diritti del Parlamento e in special modo delle minoranze.

CARLO VIZZINI, *Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato.*

Voglio ringraziare innanzitutto il Presidente della Camera e il Presidente del Comitato per la legislazione per il lavoro prezioso svolto che, credo di poterlo dire, non disponendo il Senato di un analogo organo, costituisce ormai patrimonio del Parlamento, poiché da questo lavoro tutti traiamo spunti, indicazioni e elementi di valutazione. Ho ascoltato gli interventi molto interessanti che si sono svolti fin qui e devo dire che dopo averli ascoltati, dovendo incardinare oggi alle 15 il decreto “mille proroghe” non mi sento molto allegro.

Credo tuttavia che la risposta a tutti i problemi posti ce la possa dare un soggetto solo: esattamente il Parlamento. Ci fu un inizio di cambiamento del sistema nella XIII legislatura, che portò alla modifica del titolo V della parte II della Costituzione, cui fino ad oggi hanno fatto seguito soltanto interventi operati con legge ordinaria. Quindi è iniziato un processo di riforma del sistema che poi si è interrotto. Quell'inizio di processo però ha prodotto degli effetti, perché l'articolo 117 è stato riscritto, le regioni hanno acquisito una serie di funzioni e di poteri più pregnanti rispetto a prima. Non voglio fare valutazioni di merito, ma credo che non adeguare, sia pure gradualmente nel tempo, i

restanti soggetti che contribuiscono alla vita della Repubblica porti alle soglie di una crisi di sistema di quella che è stata ed è la democrazia parlamentare più forte dell'Europa occidentale, che oggi versa in grandissima difficoltà quanto alla sua capacità di produrre legislazione. Anzi si trova in mezzo a un guado difficilissimo: vi è una lentezza cronica nel legiferare, tale che un progetto di legge richiede per essere approvato mediamente, se va bene, 14 mesi. Dall'altro lato siamo però un Paese con tante di quelle leggi dentro cui districarsi, senza nessuno strumento che possa consentire di valutare a priori l'accuratezza e l'impatto della legislazione.

L'avvento delle Regioni ha portato il Governo a doversi confrontare con un ulteriore soggetto, la Conferenza Stato-Regioni, e anche questo ha avuto ripercussioni negative sul Parlamento. Ricordo un anno in cui il Governo concordò con la Conferenza Stato-Regioni il riparto della spesa sanitaria, traducendo l'accordo in un decreto-legge; quando il decreto venne in Parlamento ci fu detto chiaramente che ovviamente avevamo il potere di emendarlo, però dovevamo sapere che se fosse saltato l'accordo con le Regioni il decreto-legge sarebbe stato inutile, perché era utile solo nel testo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni d'intesa col Governo.

È evidente quindi che si è creato un sempre maggiore squilibrio. Per fortuna poi certe volte il buonsenso ha prevalso anche sull'applicazione concreta e completa delle riforme costituzionali. Penso al *blackout* verificatosi durante un passato mese di agosto, evenienza che secondo l'articolo 117 della Costituzione avrebbe dovuto essere trattata e risolta dalle Regioni: non so quando avremmo riavuto la luce e se in qualche Regione più sfortunata saremmo ancora lì ad aspettarla.

La verità è che si è interrotto tale percorso; però, siccome il sistema deve andare avanti, la condizione è simile a quando si occlude il passaggio del sangue in un'arteria e si instaura un circuito collaterale che fa battere lo stesso il cuore, ma lo fa battere male. Da ciò la decretazione d'urgenza, i maxi emendamenti, la fiducia sui maxi emendamenti, le ordinanze di protezione civile, le deleghe e l'abuso di delega, quindi un sistema correttivo - improprio per molti aspetti, che mortifica tutti, maggioranza e opposizione – che non è

patrimonio di questo o di quel governo, ma è patrimonio dei governi, di qualunque colore, di qualunque maggioranza, nel corso degli anni duemila.

Quindi occorrono riforme, da fare in Parlamento, ma serve anche che i partiti sappiano assumere decisioni, perché se essi continuano a non farlo il fallimento del sistema è a pochi passi. Non credo che nessuno possa pensare di lavorare per questo.

Da lì bisogna ripartire, dalla centralità del Parlamento, ma anche dalla necessità che il potere esecutivo – l'ha detto bene Violante – abbia la certezza dei tempi di approvazione dei provvedimenti quando vengono presentati con in mente un percorso stabilito. Occorre anche che i regolamenti parlamentari prendano atto di una nuova realtà: costituzione di uno statuto dell'opposizione, riconoscimento parlamentare di un leader dell'opposizione con diritti garantiti nell'esercizio della funzione di controllo in Parlamento.

Occorre una trasformazione complessiva del sistema da realizzare evitando di commisurare le cose sulle persone. Faccio un esempio relativo al tema del presidenzialismo leggero. Ho sempre guardato con interesse alle posizioni di persone come Giuliano Amato o Augusto Barbera e sarei pronto a scommettere ancora oggi su di esse. Siccome, però, quando Craxi si batté per il presidenzialismo Amato disse che l'Italia soffriva ancora del complesso del tiranno, di cui avevano sofferto i nostri costituenti, e per questo quell'idea non passava, non vorrei che anche oggi ci sia qualcuno che pensi che in ogni stagione c'è un tiranno nel nome del quale non si possono fare le riforme.

Si può discutere. Personalmente guardo con molta più attenzione alla modifica del rapporto tra l'esecutivo e il legislativo, bilanciando i corrispettivi poteri, piuttosto che all'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Prendo però atto che una qualche legittimazione diretta già esiste, visto che ormai da anni il nome del candidato Presidente lo troviamo addirittura scritto nei simboli dei partiti che si presentano alle elezioni. Mi interessa però molto di più capire se riusciamo a rimettere in movimento il sistema trovando soluzioni che consentano al Paese di ripartire.

Ora è vero che se si parla del fisco si suscita nell'opinione pubblica maggiore attenzione di quando si parla delle riforme istituzionali o costituzionali. Però la verità è che uno Stato che non ha un apparato più che efficiente, che

rappresenta la vela idonea a catturare il vento della ripresa, prende il vento peggio degli altri, con conseguenze che finiscono tutte con il gravare sui cittadini, sulle famiglie, sulle imprese.

Ecco perché abbiamo il dovere di far ripartire veramente la stagione delle riforme. Dibattendo in Senato siamo pervenuti, seppure con formule generiche, all'approvazione di due mozioni (una a prima firma Finocchiaro, l'altra a prima firma Gasparri), che indicano dei temi da cui si può ripartire. Si usa dire "ripartiamo dalla bozza Violante" e, al riguardo, mi permetto di dire che considero il testo elaborato nella scorsa legislatura un punto dal quale si può ricominciare, tenendo conto anche di una serie di esperienze maturate nella XIV legislatura.

Personalmente considero sì necessario uscire dal bicameralismo perfetto, ma trovando compiti, ruoli e funzioni per entrambi i rami del Parlamento che non mortifichino nessuno. Ad esempio, esiste una corrente di pensiero che punta al cambiamento del sistema elettorale, discutiamone pure, ma senza mai pensare che ci possa essere un ramo del Parlamento che non sia eletto direttamente dai cittadini, come l'altro, ma eventualmente dai consiglieri regionali, perché ciò segnerebbe il tramonto di un'istituzione come il Senato, la quale ben può assumersi il compito di tenere i rapporti con le autonomie territoriali o esercitare funzioni di controllo, svolgendoli però sempre con l'autorevolezza di chi rappresenta il popolo italiano e non di chi è stato eletto con un'elezione di secondo grado.

Quindi la verità è che se non ci si siede mai intorno ad un tavolo, se non si entra nel merito delle cose, tutta la legislatura rischia di trascorrere dicendo che sì siamo pronti ad aprire il tavolo delle riforme, senza che questo tavolo si apra mai. Purtroppo è questa una esperienza già fatta.

Per quanto mi riguarda, ne parlavo ieri col collega Bruno, dopo le mozioni approvate dal Senato, mi sono fatto autorizzare dal Presidente Schifani a svolgere una indagine conoscitiva. Si tratta di una fase di audizioni che prelude all'esame nel merito dei provvedimenti. Come in altre circostanze, ritengo che tale fase debba essere svolta congiuntamente dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato e quindi chiedo che questa mia richiesta venga valutata anche per capire se possiamo procedere ad un

confronto un po' più moderno. Infatti siamo abituati a fare confronti sulla Costituzione invitando le parti sociali e i rappresentanti di Confindustria, i quali vengono a farci una lezione di diritto costituzionale, senza che nessuno ci dica poi come i concetti costituzionali di cui dobbiamo occuparci possano concretamente influire sulla società civile. Perciò vorrei che il prossimo approccio fosse meno formale, più mirato a consentire ai parlamentari di comprendere quali sono le esigenze dei soggetti istituzionali con i quali dobbiamo interloquire.

Mi auguro davvero che questo incontro odierno testimoni non solo di un lavoro fatto con grande accuratezza e intelligenza dalla Camera e dal Presidente Duilio, che già ho avuto modo di apprezzare in altre circostanze, ma anche un momento istituzionale alto che possa rappresentare un punto dal quale partire. Se mi è consentito, come Presidente della I Commissione del Senato dico "quasi per mettere in mora le forze politiche", le quali devono rendersi conto che in Parlamento non mancano i progetti di legge sulle riforme, essendone stati presentati almeno 20/25 in materia. Non vorrei che, per spingere le forze politiche, si debba un giorno iniziare la discussione mettendo all'ordine del giorno le proposte già esistenti, in modo tale che ognuno capisca che da quel giorno la stagione parte. Quindi chi vuole partecipare ha il tempo di presentare le proprie proposte, ma non possiamo permetterci di essere assenti, se si vuole davvero far partire la stagione delle riforme.

Devo comunque un ringraziamento personale al Ministro per i rapporti con il Parlamento, il quale non solo non fa mai mancare la sua presenza – perché non sarebbe un complimento dirgli questo - ma svolge il suo compito, pur tra mille difficoltà, con grande sensibilità ed intelligenza politica, consentendoci tante volte di trovare rimedi ad una legislazione che, sia pur non ottimale, risulta grazie a ciò migliore di quella che potrebbe essere nei suoi presupposti iniziali.

D'altronde bisogna anche comprendere che se la necessità e l'urgenza portano i governi – parlo dei governi e non di questo governo – a risolvere con la decretazione i problemi, nessuno poi può lamentarsi se ad essa sono riferiti emendamenti di ogni tipo provenienti dai gruppi e dai singoli parlamentari, i quali devono pur trovare una sede parlamentare, un momento in cui esercitare

la loro iniziativa normativa, altrimenti non si capirebbe cosa ci stiano a fare qui o al Senato.

Quindi dobbiamo rimboccarci le maniche e convincerci che la stagione delle riforme è questa. In caso contrario, dovremo con amarezza registrare, alla fine di questa legislatura, che non siamo stati capaci di fare una cosa che siamo tenuti a fare, anche perché è una delle poche che maggioranza e opposizione hanno promesso, sia pure separatamente, alla loro parte di elettorato e quindi l'hanno promessa a tutti gli italiani. Sta al buonsenso delle forze politiche e alla loro buona volontà convincersi che la Carta costituzionale va preferibilmente cambiata con un consenso non limitato a quello espresso dalla sola maggioranza di governo. Mi auguro che da qui si possa realmente ripartire.

ELIO VITO, *Ministro per i Rapporti con il Parlamento.*

Ringrazio il Presidente della Camera e il Presidente Duilio non solo per l'iniziativa legata a questo convegno e per l'invito che mi è stato gentilmente rivolto, ma anche per lo spirito di profonda collaborazione istituzionale che, insieme a tutto il Governo, ho riscontrato nella mia attività.

Innanzitutto osservo che, come giustamente il Presidente Bertinotti ha ricordato, i problemi che qui si denunciano e si sollevano vanno al di là della contingenza politica. Sono però problemi sui quali si riscontra il comune interesse del Governo e del Parlamento a trovare una soluzione, perché probabilmente il primo luogo comune da sfatare è quello che ci sia una sorta di interesse del Governo a deprimere il ruolo del Parlamento, la sua centralità, comprimendone l'attività legislativa. Siccome una gran parte dell'esercizio delle funzioni di governo passa attraverso la realizzazione di provvedimenti normativi che hanno valore di legge e poiché la funzione legislativa è a buon titolo nelle mani del Parlamento, il Governo non può che avere interesse a rendere migliore e più funzionale l'esercizio dell'attività legislativa.

Il primo punto che vorrei brevemente sottolineare è quindi che, se esiste - come ha ricordato il Presidente Casini - una crisi della centralità del Parlamento, essa non è da ascrivere ad un attacco del Governo, in quanto tale crisi non potrebbe non ripercuotersi anche sull'attività dell'Esecutivo.

Probabilmente, invece, la crisi riguarda - e questo lo descrive bene il lavoro del Comitato per la legislazione - la funzione legislativa, come tradizionalmente intesa, esercitata dal Parlamento. Si tratta probabilmente anche in questo caso di un frutto perverso del bipolarismo esasperato che stiamo vivendo in questo tempo. Una volta la legge aveva una sua stabilità, una sua credibilità ed una sua autorevolezza, che andavano al di là della maggioranza politica che l'aveva approvata, perché essa rappresentava appunto " la legge", " la norma".

Oggi invece la legge presenta caratteristiche di precarietà, instabilità, scarsa autorevolezza, a volte anche di scarsa credibilità, a causa un po' del sistema politico e del bipolarismo esasperato che stiamo vivendo e un po' perché l'attacco alla centralità del Parlamento proviene da altri ambiti della nostra società e delle nostre istituzioni. E' già stato ricordato il ruolo degli enti locali, della Conferenza Stato-Regioni. Potremmo d'altra parte ricordare anche il ruolo dell'Unione europea, sempre più preponderante sugli effetti delle decisioni che Parlamento e Governo devono assumere; potremmo altresì richiamare – sul tema si è svolto anche un convegno alla Camera - il ruolo delle deliberazioni delle Authority ed ancora quello di alcuni organi giurisdizionali, le cui decisioni tutte hanno finito oggi per assumere autorevolezza, credibilità e stabilità a volte anche maggiore di quelle che assume il Governo con il contributo del Parlamento.

Credo che per tali aspetti il Parlamento possa fare molto, in virtù della sua centralità - che deriva dalla sua origine, dalla legittimazione popolare – grazie alla quale anche mediante attività non legislative il Parlamento potrebbe accentuare i suoi poteri di indirizzo, controllo o di indagine nei confronti di organismi, enti o soggetti che sono chiamati a sostituirlo in alcune sue classiche funzioni.

Sono state richiamate, non voglio sottrarmi alle critiche, le ordinanze della protezione civile, ma anche in tal caso va tenuto in conto che non si tratta propriamente di deliberazioni che fanno capo alla sede collegiale del Governo. Aggiungo che anche noi ci siamo trovati di fronte alla necessità di inserire in un provvedimento, credo del Ministro Brunetta, la clausola che la legge prevaleva sugli accordi contrattuali tra parti private. Quindi abbiamo

avuto lo stesso tipo di problema che è stato denunciato con riferimento ai pareri della Conferenza Stato-Regioni, che finiscono per essere più vincolanti delle stesse norme che il Parlamento approva.

Esiste quindi attualmente un problema di centralità del Parlamento ma, ribadisco, è un problema che sicuramente si ripercuote anche sull'attività del Governo e che il Governo non ha interesse a voler accentuare.

Per quanto riguarda le leggi, due sono le tipologie di norme che il Governo è chiamato a produrre interagendo con il Parlamento: da un lato, le leggi di riforma, cioè quelle che attuano il programma scelto ed approvato dagli elettori, dall'altro le norme chieste direttamente dalla pubblica amministrazione per dirimere alcuni aspetti specifici di governo della cosa pubblica.

Sul primo genere di leggi, quelle di riforma e di attuazione del programma, mi sembra giusto che il Governo eserciti un ruolo di guida nell'attività legislativa, anche perché per esse il Parlamento è più restio ad affermare un proprio ruolo, trattandosi di leggi di sistema, che devono attuare con effettività il programma. Invece è più facile e semplice - anche se poi, come documenta il lavoro del Presidente Duilio, non senza difficoltà pratiche - l'esercizio della funzione legislativa con riferimento al secondo tipo di norme. E' questo appunto il caso del decreto "mille proroghe" che richiama il Presidente Vizzini.

Però è evidente che il Governo non può governare solo attraverso i decreti "mille proroghe", né può realizzare il proprio programma solo mediante i decreti-legge. Faccio un esempio: il disegno di legge sull'università attua una parte importante del programma di governo perché è volto a riformare un settore importante della nostra società ma per esso, come ricordava il Presidente Violante, non si prevedono tempi certi di approvazione. Ciò comporta una mancanza di credibilità a carico della funzione legislativa, perché nel momento in cui si presenta un disegno di legge rilevante che coinvolge svariate categorie, soggetti ed interessi - si va, ad esempio, dai concorsi in atto, agli studenti, agli assistenti, ricercatori e professori - si produce una ovvia condizione di incertezza sia rispetto alla normativa in vigore che a quella futura, di particolare gravità in presenza di una assoluta

indeterminazione quanto al tempo di approvazione delle nuove norme proposte.

In tal modo si sono prodotti, a mio giudizio, effetti a catena che hanno portato ad una crisi di credibilità e della legge e del Parlamento.

Abbiamo compiuto degli sforzi migliorativi in questo primo scorcio di legislatura, anche perché come Ministro per i Rapporti con il Parlamento ho cercato di non entrare in contraddizione con le cose che ho sempre sostenuto nella mia attività parlamentare, sia come presidente di gruppo di maggioranza che di opposizione. Per esempio, nel corso dell'anno 2009 abbiamo ridotto drasticamente il numero dei decreti-legge, il più basso degli ultimi quaranta anni. Giustamente il Comitato per la legislazione ha osservato come la diminuzione del numero dei decreti-legge non abbia comportato una diminuzione della quantità della regolazione. Lo ha fatto mediante una dettagliata misurazione dell'estensione delle norme approvate.

Non so se sia giusto entrare in un tale dettaglio, se sia migliore una legge che abbia più o meno commi. So però che effettivamente una fase di crescita in sede di conversione si è registrata. Quella emendativa, come ricordava il Presidente Vizzini, è un'attività propria ed esclusiva del Parlamento ed uno studio dei nostri uffici ha confermato come effettivamente la gran parte degli emendamenti presentati in fase di conversione dei decreti sia di origine parlamentare. Il Governo non ha interesse a produrre troppe modifiche ai propri decreti, tranne quelle che si rendano necessarie nel corso dell'iter di conversione. Si tratta di una prerogativa, legittima, del Parlamento.

Se vogliamo quindi stare alla radice dei problemi, quali sono le soluzioni da ricercare? Una - nota e in precedenza ricordata anche dal Presidente Violante - sta nel cercare di dare certezza al procedimento legislativo ordinario. Su questo tema siamo tutti restii. Passando poi alla crisi della decisione finanziaria, rappresentata dalle mostruose leggi finanziarie *omnibus*, tipiche di precedenti legislature, va dato atto che il Parlamento ha recentemente approvato un'importante opera di riforma – quindi, volendo, le riforme si riescono a fare – della contabilità pubblica, che dovrebbe portare ad una legge finanziaria esclusivamente di bilancio. La legge finanziaria era, con il decreto-legge, l'unico strumento legislativo a data certa: tutti sapevano che in

tre mesi essa sarebbe stata approvata e che entro il 31 dicembre sarebbe entrata in vigore. Perciò la legge finanziaria era diventata una legge *monstrum* e tutte le amministrazioni e - badate bene - tutti i parlamentari preferivano per le loro iniziative, piuttosto che seguire l'ordinario iter legislativo tramite singoli disegni di legge, la presentazione dell'emendamento alla legge finanziaria. E' esattamente quanto sta accadendo adesso per i decreti-legge. Io so bene che tutti i parlamentari, come buona parte delle amministrazioni, preferiscono attendere la conversione del decreto "mille proroghe" per presentare un certo emendamento, piuttosto che affidarsi ad un normale disegno di legge di iniziativa parlamentare o governativa, proprio perché la procedura di conversione offre la garanzia di un tempo certo di approvazione.

Questo produce quei fenomeni di stress ai quali ha fatto riferimento il Presidente Casini. Ad essi non mi posso sottrarre, ma quali poteri di indirizzo e di guida ha il Governo relativamente alla fase di conversione che è di esclusiva competenza parlamentare? Vi richiamo l'esempio di un decreto-legge recentemente approvato, su una cui norma anche la Presidenza della Camera aveva giustamente fatto osservare che si era al limite della estraneità di materia. Eppure tutti i gruppi parlamentari hanno voluto introdurla nel decreto e naturalmente il Governo ha dovuto rimettersi alla volontà dei gruppi parlamentari. Fatto sta che, i colleghi lo sanno, appena entrata in vigore la legge di conversione il Governo è stato costretto ad emanare un decreto-legge che la abrogava, con ripercussioni, è evidente, su delicatissimi profili istituzionali.

Quindi, se vogliamo andare, lo ripeto, al fondo delle questioni, proprio per non deprimere la centralità del Parlamento occorre cercare di fare in modo che la sua funzione legislativa si indirizzi sempre di più sulle grandi questioni, sulle grandi leggi di riforma. Se noi non riusciremo a dare certezza a tale flusso di normazione, saremo sempre più attratti verso la micro legislazione di settore e, per quanto ci si possa sforzare per ridurre il numero dei decreti, il fenomeno non verrà intaccato.

Una notazione sui richiami alle legislazioni straniere.

Anch'io sono affascinato dai modelli esteri, però starei molto attento, perché se è vero che in Francia esiste un parlamento che funziona e dotato di

poteri, recentemente modificati, nei confronti del potere presidenziale, va ricordato anche che il governo ha in quel modello poteri davvero forti: lì c'è il voto bloccato, c'è il voto di fiducia vero. E' stata ricordata anche la riforma sanitaria in America. Sì è vero che il Congresso americano dispone di un forte potere nei confronti del presidente, però il Presidente Obama ha avuto il potere di imporre al Congresso i tempi di decisione della riforma, salva sempre la facoltà di approvare o meno il testo proposto.

Quindi, quel fenomeno indicato nell'analisi del Presidente Violante come conseguenza del nostro sistema maggioritario, cioè il *continuum* creatosi tra maggioranza e Governo, non necessariamente rappresenta un aspetto negativo, perché è anche giusto che Governo e Parlamento non siano contrapposti nel procedimento legislativo. Una simile continuità la vediamo in tutte le democrazie occidentali: la maggioranza in America è dovuta ricorrere ad una serie di misure procedurali per garantire l'approvazione entro i tempi richiesti dal Presidente Obama, con grande schiacciamento della maggioranza parlamentare su quella decisione presidenziale.

Posto che i limiti e le disfunzioni sono evidenti a noi tutti, dobbiamo mettere da parte le polemiche politiche, smettendo di pensare che possa conseguire un qualche guadagno dal denunciare l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza o la questione di fiducia o il maxiemendamento, perché non esiste l'interesse di alcuno a fare un uso improprio di tali strumenti. Dobbiamo passare invece alla realizzazione delle riforme: costituzionali, grandi leggi – sull'esempio di quella di contabilità – e modifiche regolamentari. Lo spirito di questo convegno ed il clima di questo inizio di anno inducono all'ottimismo.

Proprio perché si tratta di riforme che vanno al cuore del funzionamento stesso delle nostre istituzioni, dobbiamo rifuggire dalla tentazione di venire attratti dalla polemica politica quotidiana per non realizzarle. L'interesse a realizzarle prescinde dalla politica quotidiana e dai ruoli che in essa ciascuno ricopre. Al di là delle contingenze - siamo stati vicendevolmente maggioranza o opposizione, capigruppo o semplici parlamentari, Ministri, Presidenti di Commissione o di Assemblea - tutti noi nei diversi ruoli ricoperti abbiamo riscontrato che esiste un interesse delle istituzioni e della democrazia a rendere

migliore il procedimento legislativo, difendendo così la centralità del Parlamento.

Dobbiamo però rifuggire dalla tentazione, che qualche volta ancora emerge, di far prevalere qualcosa di diverso rispetto all'interesse primario delle istituzioni e cioè l'interesse politico di parte. In esso risiede la vera causa della mancata realizzazione delle riforme in questo decennio, non essendo il fallimento imputabile a mancanza di volontà, consapevolezza e capacità di realizzarle, tenuto conto che si è andati molto avanti nell'affinamento delle ipotesi.

Se, alla fine, la conclusione è che la politica debba limitarsi all'interesse politico di parte, si finisce con l'interrogarsi sul mancato guadagno derivante dal votare una riforma propugnata da una maggioranza e da un Governo rispetto al quale si dichiara di non condividere nulla. E' legittimo non condividere l'azione di un Governo rispetto al quale si sta all'opposizione, ma ciò non toglie che esiste un interesse superiore a realizzare una riforma. Dall'altra parte, anche il Governo potrebbe chiedersi quali sia il guadagno che discende da una riforma fatta scendendo a patti con l'opposizione e cercando una condivisione più ampia, atteso che ciò potrebbe deprimere la sua maggioranza. Anche in tal caso il guadagno sta nel fatto che quella riforma viene realizzata nell'interesse delle istituzioni, cosa che rappresentano la stessa ragion d'essere della funzione politica.

Mi sembra che in questo avvio d'anno si cominci a percepire un diverso spirito. Questo convegno ne è un ulteriore esempio. Dobbiamo passare ora dalle parole ai fatti. Ringrazio il Presidente della Camera per lo spirito dell'iniziativa e l'autorevolezza dei convenuti, grazie ai quali ci ha offerto, nel solco del suo impegno politico ed istituzionale, una ulteriore dimostrazione di quanto le riforme siano necessarie ed ineludibili e di come, volendolo, sia possibile realizzarle in tempi brevi.

LINO DUILIO, *Presidente del Comitato per la legislazione.*

Grazie Ministro Vito. Prendo da solo la parola, perché il Presidente Fini si è dovuto assentare, ma ha detto che tornerà per salutarvi. Nell'attribuirmi la parola per la conclusione di questi lavori, lo faccio rivolgendo i dovuti

ringraziamenti. Innanzitutto al Presidente della Camera, il quale ha consentito che si realizzasse questa occasione, poi agli autorevoli intervenuti e ai colleghi del Comitato per la legislazione, con i quali è maturata l'idea di dar vita a questo confronto, infine a tutti gli altri colleghi presenti e a tutti gli ospiti. Sono ringraziamenti sinceramente non formali.

Provo a riepilogare molto sinteticamente i contenuti emersi da questo nostro incontro.

Siamo partiti da un elemento diagnostico sul quale pare che ci sia assoluta condivisione: la diagnosi documenta, non solo in questa sede ma da tempo, l'esistenza di alcune problematiche rilevanti all'interno del processo legislativo. Come Comitato per la legislazione abbiamo cercato di metterne a fuoco una parte con il rapporto che abbiamo prodotto. La *nota di sintesi*, che è stata presentata a Torino nel corso del tradizionale convegno della Camera in occasione della presentazione del Rapporto sulla legislazione, ha fatto altrettanto. Insomma, si sono messe in evidenza le difficoltà cui si va incontro, oramai da anni, nel processo di legislazione anche a causa di un uso poco ordinato degli strumenti legislativi.

Questi strumenti, come abbiamo messo a fuoco nel rapporto, si sono dimostrati efficaci mezzi di decisione e di attuazione del programma di governo. Però nello stesso tempo hanno prodotto degli squilibri, hanno prodotto quasi la convinzione che il decreto-legge sia oramai la via ordinaria di legislazione. Questo accade da parecchie legislature, in una progressione che avanza nel tempo. Vedo che è tornato il Presidente Fini. Dicevo che ciò accade da alcune legislature, ma - come è stato detto dal Presidente Bertinotti - si tratta del sintomo diagnostico di una malattia che probabilmente rimanda ad elementi di crisi di sistema più complessi. Si tratta della spia di un fenomeno che vale la pena investigare domandandoci come si possa andare oltre, uscendo da logiche basate su polemiche di parte perché, come sottolineava opportunamente il Ministro Vito da ultimo, ci troviamo di fronte a una problematica che attraversa gli schieramenti.

Del resto lo stesso Presidente della Repubblica, come ricorderete, in occasione del tradizionale scambio di auguri natalizi, ha richiamato questa problematica ed ha riconosciuto in quanto sta accadendo una compressione

«del ruolo del Parlamento (...) che finisce per gravare negativamente sul livello qualitativo dell'attività legislativa e sull'equilibrio del sistema delle fonti». Il problema del sistema delle fonti, come evidenziava il Presidente Violante, è una questione eminentemente democratica.

Tutti i Presidenti della Camera si sono confrontati con questi problemi – è emerso in modo chiarissimo –, con queste disfunzioni – lo so bene, perché ho una qualche anzianità parlamentare, essendo qui da alcune legislature – e tutti loro – lo diceva il Presidente Casini - si sono dovuti impegnare per superare, anche con decisioni coraggiose e talvolta controverse, le difficoltà di funzionamento del nostro sistema, conseguendo il risultato della preservazione per non dire del rafforzamento di una dimensione di legittimazione della Presidenza, che è rimasta tale anche dopo il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario. Credo che ciò abbia rappresentato un guadagno per il nostro sistema democratico.

Secondo elemento: l'iniziativa odierna e i suoi obiettivi.

Essi risiedono nella ragion d'essere del Comitato per la legislazione, questo piccolo organo, in cui la rappresentanza paritetica dei deputati di maggioranza e opposizione costituisce per certi versi un problema, ma alla luce dell'esperienza - non solo nel mio turno di presidenza - anche un elemento di pregio, perché induce allo sforzo di trovare una soluzione che vada al di là delle appartenenze, di modo che già in seno al Comitato quando si esprimono i pareri si cerca di mettere da parte le cose che differenziano e diversificano, cercando di esaltare le cose che hanno a cuore il tema della qualità della legislazione.

Come in altre legislature hanno già fatto precedenti Presidenti del Comitato, dell'uno e dell'altro schieramento, anche nel nostro caso abbiamo cercato di far prevalere la ragione istituzionale, tenendo alta l'attenzione sui problemi della legislazione.

Credo che questa tavola rotonda abbia confermato sia il metodo che gli obiettivi del nostro lavoro, ripagando gli sforzi. E' emersa l'esigenza di intervenire nella dinamica del processo legislativo in modo incisivo, rilanciando – come credo abbiano autorevolmente detto il Presidente Fini, i suoi predecessori e gli altri interlocutori - la centralità del Parlamento come luogo

privilegiato di elaborazione delle riforme e delle soluzioni, cioè del Parlamento che, riprendendosi la sua centralità, torni ad essere il luogo privilegiato del confronto che consenta di mettere a fuoco e di individuare piste ed itinerari in direzione del superamento della condizione in cui ci si trova.

Poi è stato ribadito il ruolo della “legge” come strumento fondamentale di organizzazione della vita comunitaria e di integrazione pubblica della comunità nazionale. Il Presidente Fini, se non ricordo male, ha detto che la legge è il presidio di un corretto rapporto fra lo Stato e i diritti dei cittadini. La qualità democratica di uno Stato non si misura soltanto in ciò che è scritto nella legge, ma anche nel modo in cui questo contenuto si forma. Anche se rimane aperta una questione di fondo, che veniva evocata dal presidente Violante: e cioè se non si sia giunti alla fine o al crepuscolo quantomeno di un ciclo in cui la legge generale e astratta, come la abbiamo conosciuta a scuola, oramai non celebra più la sua primazia su tutto il resto, per cui diventa legittima la domanda su quale debba essere oggi il ruolo della legge nel panorama degli strumenti di governo di una società moderna che realizza profondi mutamenti rispetto a un passato in cui la legge esercitava il suo imperio e la sua capacità di governo dei processi, che erano molto meno complessi, molto meno globalizzati, molto meno interrelati tra di loro.

Terzo elemento: le cause storiche e generali dei problemi che abbiamo evocato. Sono problemi che fanno riferimento a fenomeni più ampi e complessi che investono più in generale il sistema istituzionale: mi riferisco al tema della crisi della rappresentanza politica, alle difficoltà strutturali di gestione delle decisioni, al ritardo nell’ammodernamento dell’apparato statale e del funzionamento delle istituzioni. Anche in tal caso credo di poter cogliere dagli interventi alcune sottolineature intriganti anche sul piano intellettuale: mi pare che il Presidente Bertinotti abbia indicato un’alterazione del rapporto tra Esecutivo e Parlamento, il rischio del ritorno a una sorta di neomedioevalismo istituzionale; il Presidente Violante ha richiamato la crisi della rappresentanza politica anche in conseguenza del sistema elettorale, per cui dobbiamo interrogarci se la questione elettorale non sia una necessità anch’essa bipartisan se vogliamo recuperare il ruolo del Parlamento e la tripartizione dei poteri.

Sono emerse in sostanza alcune visioni assolutamente interessanti, che portano fondamentalmente nella direzione del recupero della capacità di decisione del Parlamento, anche se – lo si è detto anche a Torino, in forma poco dubitativa, e pure nella *nota di sintesi* - letture più radicali, spingendosi su un terreno poco esplorato – il ministro Tremonti direbbe su terre incognite, come ha scritto parlando della finanziaria – portano a chiedersi se non si debba immaginare una innovazione o comunque una modifica di quelle che sono le forme di decisione che governano i processi, che convivano evidentemente con la legge, perché la legge continuerà ad avere una sua importanza fondamentale.

Non è questa la sede per approfondire, ma certamente è opportuno richiamare la genesi di una crisi che viene da lontano, da ragioni più sociali e culturali e non solamente politiche e istituzionali.

Penultimo punto: le prospettive di riforma.

È emerso che un robusto intervento riformatore può partire da significative convergenze sia sulle modifiche costituzionali, utili e necessarie, ma anche difficili e non sufficienti, sia su un “sentiero ordinario di riforme”. Del resto il Parlamento ha già dato prova di questa possibilità - lo hanno ricordato il Ministro Vito, il Presidente Bruno e altri interlocutori – allorquando sono state approvate la legge di delega sul federalismo fiscale e la nuova legge di contabilità pubblica. Convergenza su una esigenza comune, abbiamo approvato tali leggi in un clima costruttivo e per via ordinaria, il che prefigura la possibilità di percorrere un sentiero ordinario di riforme. In materia regolamentare – ove sono agli atti proposte non dissimili - nel corso della tavola rotonda il Presidente Casini ha prospettato la possibilità di eleggere il Presidente della Camera con la maggioranza dei due terzi. Se ne può discutere ovviamente. Si è fatto riferimento a tempi certi per il Governo, il che potrebbe determinare una sorta di *trade off*, di scambio, con quelli che sono i limiti da auto assegnarsi quanto al contenuto dei maxi emendamenti. Inoltre, mi pare che il Presidente Violante parlasse di tempi massimi per la conversione dei decreti-legge.

Insieme e contemporaneamente al cambiamento delle regole si potrà produrre un mutamento forte dei comportamenti che elimini forme di

ostruzionismo - che si verificano a prescindere dagli schieramenti ed appaiono a volte un poco sterili - e nello stesso tempo le forzature procedurali.

Credo che un simile percorso riformatore avrebbe anche l'effetto di ridurre il ruolo esorbitante nel panorama delle fonti del decreto-legge, in modo da ricondurlo nel suo alveo naturale, e al contempo riportando anche la legge di conversione a quella che è la sua fisiologica costituzione. Consentitemi una digressione telegrafica: in un opportuno e interessante seminario organizzato recentemente a Firenze, anche con il contributo dell'onorevole professor Zaccaria, è emerso che forse dovremmo domandarci se i riflettori non debbano essere spostati dal decreto-legge alla legge di conversione, ponendoci la domanda: "la legge di conversione del decreto-legge deve essere trattata come una legge ordinaria?" Il che comporta anche conseguenze in materia di ammissibilità di quegli emendamenti che stravolgono il contenuto su cui si è pronunciato il Presidente della Repubblica, che fa riferimento al nucleo basato esclusivamente sui presupposti originari di necessità e di urgenza. E' chiaro infatti che una legge di conversione che modifichi - come di fatto accade, lo richiama il Ministro Vito - radicalmente quei contenuti originari, si configura come una qualsiasi legge ordinaria, cosa che probabilmente non è. E' una questione da approfondire. Chiudo rinviando alla stesura definitiva del rapporto i possibili interventi ipotizzabili. Ovviamente è un modesto contributo quello del Comitato.

Richiamo il ruolo di equilibrio della Presidenza della Camera, che è stato evocato molto spesso da più parti, situazione che deve trovare nelle riforme un antidoto al possibile rischio di una "sovraesposizione" istituzionale delle Presidenze delle Assemblee.

Mi pare di poter sottolineare che i problemi sono comuni. Non sono solo del Governo né solo del Parlamento, ma insieme di Parlamento e Governo e dei cittadini e questo può aiutare a trovare delle soluzioni. E credo sia possibile da ultimo anche un recupero di un "clima costituzionale" favorevole ad un possibile percorso di cambiamenti condivisi.

Spero che il convegno di oggi sia non solo un auspicio, ma anche un possibile viatico e che si possa avere questa soluzione. Grazie.

CONCLUSIONI

GIANFRANCO FINI, *Presidente della Camera dei Deputati*.

Grazie Presidente Duilio. Non poteva essere altrimenti, vista l'esperienza e l'autorevolezza degli interlocutori, ma credo che per davvero il dibattito di questa mattina sia stato all'altezza dell'importanza oggettiva del tema che il Comitato per la legislazione aveva posto alla nostra attenzione.

In attesa, è mio auspicio, che la politica porti alle necessarie conseguenze rispetto a ciò che è stato detto, attraverso gli interventi – anche di riforma – che unicamente alla politica competono, credo che sia opportuno – è una proposta che avanzo a legislazione vigente, ovviamente – affidare al Comitato per la legislazione fin d'ora il compito di una ulteriore ricerca e, perché no, di un ulteriore seminario come quello di questa mattina su un altro aspetto: vale a dire sulle conseguenze a legislazione vigente che la definitiva approvazione del Trattato di Lisbona pone nel modo di legiferare ai Parlamenti, quindi anche al Parlamento nazionale.

Grazie e a presto.