

## COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI

(n. 5)

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 OTTOBRE 1994

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*AUDIZIONE DEL MINISTRO PER I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO,  
DOTTOR GIULIANO FERRARA, SUI TEMI DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GUSTAVO SELVA

## INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento, dottor Giuliano Ferrara, sui temi della decretazione d'urgenza:</b>		Ferrara Giuliano, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i> .....	65, 66, 67, 69, 75, 78, 79
Selva Gustavo, <i>Presidente</i> .....	65, 69, 73, 74, 80	Mattarella Sergio (gruppo PPI) .....	66, 77, 78
Bassanini Franco (gruppo progressisti-federativo) .....	69, 73	Pericu Giuseppe (gruppo progressisti-federativo) .....	66, 78, 79
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	75	Rossi Luigi (lega nord) .....	68
Corleone Franco (gruppo progressisti-federativo) .....	66, 74, 75	<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Di Muccio Pietro (gruppo forza Italia) .....	79	Selva Gustavo, <i>Presidente</i> .....	65

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 18,10.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Comunico che è stato richiesto che la pubblicità della seduta venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento, dottor Giuliano Ferrara, sui temi della decretazione d'urgenza.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro per i rapporti con il Parlamento, dottor Giuliano Ferrara, sui temi della decretazione d'urgenza.

Desidero innanzitutto ringraziare a nome della Commissione il ministro Ferrara per aver tempestivamente accolto l'invito a questa audizione molto attesa e riguardante un tema molto caldo, quello dei decreti-legge, di cui la Commissione lamenta abbastanza spesso la disomogeneità, la frequenza e l'eccessiva reiterazione. In materia vi saranno certamente interventi e domande dei colleghi, ma vorremmo anzitutto sentire, signor ministro, la sua esposizione preliminare.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Ringrazio molto il presidente Selva e tutti i commissari. Ricordo che stavamo per fissare un analogo appuntamento prima della pausa

estiva dei lavori parlamentari e che esso è fu rinviato perché il Presidente del Consiglio dei ministri aveva in precedenza offerto la sua disponibilità al presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, senatore Corasaniti, per una sua esposizione sul tema della decretazione d'urgenza, che si tenne il 3 agosto scorso.

Dico questo solo per ricordare che il Governo e ovviamente il Parlamento hanno avuto presente, nel loro lavoro comune, dall'inizio della legislatura, la grande questione dell'eccesso della decretazione d'urgenza e della difficoltà a filtrarla legislativamente nel complessivo lavoro delle Camere.

Non devo certo ricordare agli onorevoli commissari l'esposizione programmatica del Presidente del Consiglio, nel corso della quale fu ricordato in termini critici l'eccesso di decretazione d'urgenza intervenuto negli ultimi anni, in particolare negli ultimissimi anni, nel corso dell'attività dei governi immediatamente precedenti quello presieduto dall'onorevole Berlusconi.

Si parlò allora di una vera e propria legislazione extraparlamentare, determinata non soltanto dall'alto numero di decreti-legge emanati ma anche dalle continue reiterazioni degli stessi; si prefigurò, quindi, una sospensione legislativa risalente alla sola responsabilità dell'esecutivo ed alla emanazione del Presidente della Repubblica di testi legislativi sostanzialmente sottratti al controllo e alla verifica legislativa delle Camere, cui spetta in definitiva il potere legislativo vero e proprio.

Nel Governo, nel suo Presidente e in chi vi parla c'è dunque la consapevolezza della gravità del problema, recentemente risollevato con grande forza nella lettera del

Presidente della Camera al Presidente del Consiglio, che ha anche dato luogo all'iniziativa che tutti conoscete e sulla quale non ho alcun titolo per informare il Parlamento. Tale informazione sarà infatti prerogativa del Presidente della Camera, che, secondo quanto ho appreso da un lancio di agenzia, ha già convocato la Giunta per il regolamento. Il Presidente del Senato ha a sua volta cominciato una esposizione in merito proprio oggi in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, svoltasi nella sala Pannini.

Questo è il quadro in cui si svolge la nostra discussione e, prima di esporre succintamente l'opinione del Governo, vorrei fare il punto sul piano dei numeri, non per un atto di pignoleria, perché le quantità non sono infine l'elemento determinante nel giudizio su una situazione istituzionale di ingorgo dei lavori delle Camere, ma per il fatto che anche essi hanno una loro importanza.

Ricorderò pertanto i numeri che contraddistinguono il fenomeno di cui si parla. Sono 66 i decreti-legge che costituiscono eredità diretta, automatica, per le Camere che si sono insediate subito dopo le elezioni del 27 e 28 marzo scorsi. Ad essi se ne devono aggiungere 2 emanati dal Governo Ciampi nel periodo intercorso tra l'insediamento delle Camere e quello del nuovo Governo, per un totale di 68 decreti-legge. Altri 31 decreti (fino a raggiungere la cifra complessiva di 99) derivano dalla reiterazione di parte dei 66 decreti di cui ho parlato. Si tratta complessivamente di 99 decreti-legge che hanno preceduto l'insediamento del Governo presieduto dall'onorevole Berlusconi.

Un altro numero: 92 sono i decreti del Governo Ciampi ed anche del Governo Amato reiterati dal Governo attualmente in carica. Complessivamente la cifra è di 191 decreti-legge.

Pertanto, su un totale di 225 atti di decretazione d'urgenza, che, secondo la sacrosanta, preoccupata ed allarmata denuncia del Presidente della Camera hanno ingombrato i vostri lavori nei primi cinque mesi di legislatura, 191 sono ascrivibili ai precedenti governi (92 di essi sono frutto

di reiterazione dovuta alla presenza di effetti giuridici consolidati difficilmente sanabili in altro modo da parte dell'attuale Governo).

Vi è poi la responsabilità politica diretta dell'attuale Governo, che ha approvato in Consiglio dei ministri 23 decreti-legge, poi emanati dal Capo dello Stato e rispetto ai quali sono risultate necessarie ben 11 reiterazioni. Il numero complessivo è 34, sul totale — 225 — degli atti di decretazione d'urgenza.

SERGIO MATTARELLA. Di questi 34 decreti, quindi, 23 sono quelli emanati e 11 quelli reiterati.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Sono 34 atti di decretazione, fra decreti approvati dal Governo Berlusconi *ex novo* e reiterazioni ascrivibili allo stesso Governo.

SERGIO MATTARELLA. Dei 191 atti di decretazione dei Governi precedenti, quanti sono sostanzialmente i decreti?

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Sono 68. Se vuole un altro dato quantitativo, onorevole Mattarella, le posso dire che nei settanta giorni precedenti l'insediamento dell'attuale Governo, giorni nei quali quello precedente era in carica per l'esercizio degli affari correnti, sono stati emanati ben 25 decreti-legge, vale a dire più di quelli emanati dal Governo in carica da cinque mesi.

FRANCO CORLEONE. Tra quelli quante erano le reiterazioni?

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. No, si tratta di 25 decreti *ex novo*.

GIUSEPPE PERICU. Sono quindi 68 i decreti ereditati in origine e più volte reiterati e 23 quelli emanati *ex novo* dal Governo Berlusconi, di cui alcuni reiterati.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Il Governo avverte quindi il peso complessivo di questa situazione. Naturalmente ho preso come parametro per la quantificazione, elaborata dai miei uffici, la lettera del Presidente della Camera: di 225 atti di decretazione non ho parlato io, i numeri non sono costruzione del Governo, sono la scomposizione del dato complessivo che ci è stato offerto dal Presidente stesso.

Per uscire da questa situazione — vengo al dunque e concludo, perché auspico ed immagino che avrà luogo un dibattito di grande interesse, di cui prenderò nota —, l'orientamento politico generale, discusso in sede di Governo ed esposto dal Presidente del Consiglio dei ministri alla Commissione affari costituzionali del Senato il 3 agosto scorso (non una proposta già formata o un disegno di legge di revisione costituzionale già pronto), precedente l'iniziativa del Presidente della Camera era quello di arrivare ad uno scopo, che ci sembrava concretamente perseguibile attraverso due strade: con un disegno di legge di revisione costituzionale dell'articolo 77 della Costituzione oppure — ma questo non è un campo nel quale il Governo possa intromettersi — mediante una riforma dei regolamenti parlamentari, sulla quale il Governo ha al massimo un potere di opinione molto soggettivo, separato e al riparo da qualunque interferenza nella sovranità del Parlamento.

L'obiettivo da raggiungere con queste due diverse strade aveva già trovato un momento di sintesi nell'egregio lavoro svolto dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'onorevole Iotti e che è riassumibile sostanzialmente in un punto: le Camere si impegnano ad un'approvazione dei decreti-legge entro i sessanta giorni previsti dalla Costituzione; al fine di consentire che questo impegno sia tassativo, i Presidenti delle Camere assumono poteri conseguenti (penso a poteri di calendarizzazione ed altri, ma non so immaginare adesso nel dettaglio quali).

Mi pare che nella proposta della Commissione bicamerale vi fosse anche un

riferimento alla minore capacità di emendamento dei decreti-legge da parte del Parlamento, salvo naturalmente sulla parte concernente i capitoli di bilancio, in ordine ai quali restava la possibilità di intervenire. In conseguenza della tassatività del termine dei sessanta giorni, riproposto con strumenti acconci affinché sia rispettato, vi è un calo di tensione sul problema della possibilità di reiterare i decreti-legge, problema che ha una sua storia che io conosco solo parzialmente (anzi mi piacerebbe saperne di più: so che sul tema della reiterazione è cominciata una prassi innovativa all'epoca della Presidenza Pertini). Naturalmente, dal momento che il Parlamento in linea generale si impegna all'approvazione dei decreti-legge entro sessanta giorni, bisognerebbe formalizzare anche un impedimento legale per il Governo all'attività di reiterazione di qualsivoglia decreto. D'altra parte, il decreto-legge è già eccezione, la legislazione per decreto in linea di massima è cioè vietata dalla Costituzione, e quindi si tratterebbe di sancire una riduzione dell'area della decretazione d'urgenza, tutta da vedere e da discutere (su questo vi è ancora un orientamento di massima); però il testo della Commissione bicamerale può costituire un ottimo testo-base per qualunque discussione nel caso dell'eventuale strada della riforma costituzionale e un ulteriore ostacolo alla possibilità di reiterazione.

Per dirla di nuovo e conclusivamente con parole semplici, occorre un impegno reciproco del circuito Governo-Parlamento all'approvazione nei tempi previsti di ogni decreto, alla riduzione del numero e alla qualità dei decreti, nonché — come ha giustamente rilevato il Presidente della Camera — all'accorpamento per materie omogenee di ciascun decreto per evitare la disomogeneità, che è anche materia di critica sotto il profilo costituzionale, con l'introduzione di un criterio, anch'esso più tassativo, in ordine al potere di reiterazione da parte dell'esecutivo.

Questo è stato l'orientamento del Governo, riconfermato durante la riunione tra il Presidente della Repubblica e i Presidenti di Camera e Senato tenutasi ieri alla

presenza del Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi; ci sono poi adempimenti — credo — ipotizzati da parte dei Presidenti delle Camere nell'ambito delle loro prerogative, che saranno comunicati alle Giunte per il regolamento delle rispettive Assemblee e sui quali ovviamente non ho nulla da dire.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola ai colleghi che intendono svolgere considerazioni o porre quesiti.

**LUIGI ROSSI.** Ringrazio l'onorevole ministro per averci dato qualche lume e soprattutto per averci fatto capire che probabilmente in seguito finirà la pioggia di decreti e di reiterazioni. Poiché ha detto di voler conoscere qualche precedente, mi permetterò di riassumerne brevemente qualcuno.

Di solito vado sempre a vedere i documenti e quindi sono andato a rileggere i lavori dell'Assemblea costituente, dedicando particolare attenzione al dibattito svoltosi sull'articolo 77, riguardante appunto la decretazione da parte del Governo, specie dopo che abbiamo dovuto digerire i chilometrici decreti *omnibus* che questo Governo ci ha propinato in Commissione. Durante i lavori per l'elaborazione dell'articolo 77 Paladin disse che l'attitudine dei decreti-legge a creare il diritto di rango legislativo non è precisamente quella delle leggi vere e proprie, visto che l'efficacia rimane temporanea e, quel che più conta, i loro disposti sono concepiti dalla Costituzione come istituzionalmente precari, sia che difetti sia che sopravvenga la loro conversione.

Comunque, i presupposti inderogabili che giustificano i decreti-legge sono la necessità e l'urgenza. Questo è a tutti noto, anche se Esposito nel corso del dibattito all'Assemblea costituente ha sostenuto la tesi, a mio avviso ultronea, secondo cui la necessità sarebbe soprattutto dipendente dalla valutazione politica espressa dal Governo in ordine a determinati interventi ed in rapporto al proprio programma ed indirizzo. Per altri autorevoli costituzionalisti, tra i quali Mortati, Zagrebelsky, Previeri ed altri, si tratterebbe addirittura di

degenerazioni tanto più illegali ed anticonstituzionali quando i decreti sono presentati « a pioggia » usando la formula dell'assoluta urgenza.

Purtroppo, specialmente nei passati governi, abbiamo potuto constatare come non sia mai stato rispettato l'articolo 77 della Costituzione, soprattutto per l'abuso, inaccettabile sul piano costituzionale, della reiterazione. In questa Commissione sono passati decreti, in gran parte ereditati dai governi precedenti, reiterati fino ed oltre dieci volte: questo abuso deve assolutamente finire! Il paracadute previsto dai regolamenti della Camera e del Senato per giustificare l'urgenza, stabilito rispettivamente dagli articoli 96-bis e 78, deve essere usato esclusivamente in casi eccezionali!

Durante la mia attività in questa Commissione nella precedente e in questa legislatura ho sempre assistito, almeno per quanto posso ricordare, alla conferma dei presupposti della necessità e dell'urgenza per determinare assolutamente la conversione del decreto. Questa può essere considerata un'ulteriore prova del disprezzo della Costituzione da parte della passata nomenclatura; ma tutto ciò non può continuare.

Si tratta quindi di vedere come sciogliere definitivamente questo nodo. Non è più ammissibile, anche se valuto la ponderosa eredità di decreti-legge lasciata dai precedenti governi, continuare con una prassi nettamente anticonstituzionale, sottolineata proprio ieri dalla onorevole Pivetti con la sua lettera al Capo dello Stato.

La stessa Corte costituzionale — dico questo, onorevole ministro, perché lei ha chiesto di essere maggiormente informato —, investita della questione della legittimità della reiterazione dei decreti-legge con sentenza n. 302 del 1988 ha affermato che tale prassi « suscita gravi dubbi relativamente agli squilibri costituzionali e ai principi costituzionali, tanto più grave allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi nonostante l'intervenuta decadenza ad opera dei decreti successivamente riprodotti ».

L'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 ha espressamente disposto che con successivo decreto-legge non si possono rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione con il voto di una delle due Camere. Tutta la dottrina conferma che la conversione dei decreti-legge, dopo averne constatato la necessità e l'urgenza, è valida se interviene entro i sessanta giorni stabiliti e sulla base degli iter procedurali.

Ovviamente la fase dell'approvazione può riaprirsi a seguito del rinvio del Capo dello Stato alle Camere, ma qui siamo dinanzi a casi assolutamente eccezionali. D'altra parte molti giuristi escludono che il rinvio presidenziale, per lo meno delimitato sotto il profilo temporale, sia accettabile, data la brevità del termine posto a disposizione del Parlamento per la conversione. Si tratta comunque di problemi che tirano in ballo i rapporti tra i poteri del Parlamento e le prerogative del Capo dello Stato, sui quali ritengo inutile insistere giacché dovremmo discutere sulle eventuali conseguenze della *vacatio legis*.

Pertanto, la decadenza del decreto-legge è collegata non solo alla scadenza del termine dei sessanta giorni per la mancanza della conversione in legge, ma anche all'eventuale diniego della conversione stessa da parte di uno soltanto dei rami del Parlamento. Su questo si è molto discusso durante i lavori dell'Assemblea costituente a proposito della possibilità di reiterazione. Ma c'è di più: l'articolo 15 della già citata legge n. 400 ha disposto che non si possono regolare rapporti giuridici sulla base di decreti non convertiti. Al contrario, casi del genere si sono verificati specie in passato, nonostante la sentenza contraria della Corte costituzionale n. 302 del 1988.

Come al solito, la responsabilità governativa da parte di chi sostiene la reiterazione dei decreti non approvati o decaduti viene giustificata da necessità prevalentemente politiche che sarebbero — a suo giudizio — di esclusiva valutazione governativa. Tuttavia, la stragrande maggioranza dei costituzionalisti e degli interpreti della dottrina ha sostenuto che la respon-

sabilità politica non potrà mai estendersi fino a capovolgere il dettato costituzionale previsto dall'articolo 77.

Per questo motivo, mi auguro, signor ministro, che questo gabinetto ispirato al polo della libertà e del buon governo, nel quale la lega rappresenta la coscienza critica in nome del popolo italiano, dia il massimo esempio del rispetto costituzionale, per cui d'ora in poi questo Governo si astenga dalla reiterazione di decreti decaduti e soprattutto elimini ogni abuso della decretazione; mi auguro che segua, al contrario, le normali procedure costituzionali le quali confermano i diritti del Parlamento a discutere, valutare, approvare o respingere i progetti di legge del Governo su qualunque materia.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Non so se sia possibile a norma di regolamento o soltanto per cortesia chiedere una sospensione di pochi minuti per urgenti comunicazioni di governo. È possibile?

PRESIDENTE. Sta bene. Suspendo brevemente la seduta.

**La seduta, sospesa alle 18,40, è ripresa alle 18,50.**

FRANCO BASSANINI. Credo che meriti apprezzamento l'iniziativa della Presidente della Camera, che ha sottolineato con forza la necessità di introdurre nei comportamenti e nelle regole innovazioni per evitare che prosegua una prassi degenerativa, ormai pluriennale o pluridecennale. Ce lo siamo detti più volte in questa Commissione; credo che sia utile ricordare, in termini molto sintetici, che nella nostra Costituzione la funzione legislativa appartiene al Parlamento — l'articolo 70 è esplicito a questo riguardo — e che può essere esercitata dal Governo solo in via del tutto eccezionale, con provvedimenti provvisori che perdono ogni efficacia ove non vengano convertiti in legge entro un termine tassativo.

I colleghi sanno che nella grandissima maggioranza degli ordinamenti democra-

tici il Governo non dispone di poteri legislativi: certo, vi sono delle eccezioni, e la Francia ne è una delle più rilevanti, ma nella grandissima maggioranza degli ordinamenti democratici la funzione legislativa è riservata esclusivamente al Parlamento. Naturalmente lo è anche nella costituzione di un paese al quale alcuni colleghi della maggioranza guardano con grande attenzione ed interesse, cioè la costituzione federale degli Stati Uniti d'America.

Il nostro costituente ha ritenuto — lo ricordava nella sua analisi il collega Rossi — anche in relazione ad alcune caratteristiche dell'ordinamento italiano, tra cui vi è l'iperlegificazione, su cui dovremo cercare di riflettere per trovare adeguati rimedi, di riconoscere al Governo l'eccezionale potestà di adottare provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità ed urgenza. Tutti sappiamo che la prassi degli ultimi anni, con un'accelerazione evidente negli ultimi due decenni, è stata nel senso di un uso molto largo, se non — per dirlo esplicitamente — di un abuso, del ricorso alla decretazione d'urgenza, che è spesso diventata la forma ordinaria di legislazione nel nostro paese. Negli ultimi anni la maggior parte dell'attività legislativa del Parlamento in termini di quantità, cioè di tempo, dei lavori parlamentari è stata dedicata alla conversione di decreti-legge: si ha così un'inversione, per cui l'eccezione diventa la regola e, inevitabilmente, la regola diventa l'eccezione.

Sono grato al ministro Ferrara per essere venuto subito in Commissione a discutere con noi tale questione, posta anche dal Presidente della Camera; devo dire — e spero che il ministro Ferrara non voglia prendere questo appunto come una polemica impropria, ma come un rilievo espresso serenamente ed in modo che valga per il futuro — che mi sarei aspettato dal ministro Ferrara la stessa diligenza che ha dimostrato il collega Rossi nel preparare questo dibattito in Commissione. So che in questi giorni il ministro Ferrara è molto impegnato, anche perché, accanto al suo incarico istituzionale e formale di ministro per i rapporti con il Parlamento,

ha assunto di fatto quello di ministro per i rapporti con la magistratura; tuttavia il ministro Ferrara avrebbe potuto attivare gli uffici della Presidenza del Consiglio, quelli disciplinati appunto dalla legge n. 400, di cui prima si discuteva sulla base dell'intervento del collega Rossi.

Signor ministro, mi consentirà di rilevare che ci ha esposto una relazione sicuramente utile ed analitica nella parte statistica — peraltro abbiamo a disposizione, da alcuni anni a questa parte, degli accurati aggiornamenti statistici forniti dagli uffici della Camera sul numero, sulle reiterazioni e sulle conversioni dei decreti-legge — ma nella successiva parte della sua relazione abbiamo notato — almeno personalmente credo di aver notato, e lo dimostrerò nel prosieguo del mio intervento — una certa quantità di approssimazioni ed una qualche carenza di precisione nelle proposte.

Nel merito rilevo che le statistiche proposte dal ministro sono significative. Ritengo che il fatto che la prassi degenerativa dell'abuso dei decreti-legge sia stata praticata da precedenti governi (per quanto ci riguarda, essa è stata criticata ripetutamente e duramente) non costituisca certamente una buona ragione per proseguire sulla stessa strada. Credo però che il ministro non intendesse richiamare i dati statistici per dire questo.

Nel valutare i suddetti dati bisogna naturalmente tener conto anche dell'effettiva situazione istituzionale. In periodo di scioglimento delle Camere o in periodo di ordinaria amministrazione degli organi costituzionali successiva al rinnovo della composizione delle Camere in attesa della formazione del nuovo Governo e della fiducia del Parlamento che lo immette nella pienezza dei suoi poteri, si crea una situazione in cui il ricorso alla decretazione d'urgenza può essere incentivato e reso più necessario dall'impossibilità di seguire in tempi relativamente rapidi la via parlamentare ordinaria.

Quindi, la lunga vacanza nel funzionamento ordinario del Parlamento determinatasi tra il Natale del 1993 e l'entrata nella pienezza dei suoi poteri del Governo



Berlusconi è stata probabilmente una delle concause della crescita sicuramente abnorme della decretazione d'urgenza in tale periodo. Una causa, diciamo, tecnica, che tuttavia non vale — vorrei essere chiaro al riguardo con il ministro — a giustificare completamente il ricorso, che anch'io giudico eccessivo, a provvedimenti legislativi d'urgenza da parte del governo Ciampi (voglio dirlo serenamente anche al mio amico Leopoldo Elia che mi siede accanto), che forse in quel periodo ha dimostrato qualche eccesso di preoccupazione giacobina. Non mancavano in quel governo ministri animati dalle migliori intenzioni che ritenevano necessario, prima della formazione di un nuovo governo, legiferare in molti settori in base a presunte e talora vere ragioni di necessità ed urgenza, le quali tuttavia forse non rispondevano alle caratteristiche di straordinaria necessità ed urgenza richieste dall'articolo 77 della Costituzione.

Su questa strada il Governo Berlusconi mi pare abbia proseguito senza — devo dirlo — dare per ora il segno di voler cambiare registro. È vero, signor ministro, che molti di questi decreti sono reiterazioni di precedenti decreti-legge del governo Ciampi: lei ha parlato di reiterazione dovuta a effetti giuridici non altrimenti sanabili. Ma questa giustificazione è vera in alcuni casi e non in altri.

Ci sta travagliando in questi giorni l'esame di un decreto-legge apparentemente prodotto di una reiterazione di un decreto del governo Ciampi in materia di bilanci delle aziende editoriali e radiotelevisive, nel quale sono state inserite alcune apparentemente marginali correzioni. Ad dirittura in una norma comprendente un elenco molto ampio di disposizioni abrogate è stata semplicemente inserita l'abrogazione di alcuni commi di leggi in vigore, travolgendo così la portata iniziale del provvedimento ed introducendo una depenalizzazione di reati in materia di trasparenza degli assetti societari delle società concessionarie radiotelevisive e delle società che le controllano, anche indirettamente, nonché di società editrici, che ha l'effetto di un colpo di spugna su mecca-

nismi sanzionatori essenziali al fine di garantire la trasparenza della proprietà dei mezzi di comunicazione di massa e soprattutto relativamente alla possibilità di applicare una legge antitrust sicuramente imperfetta e molto permissiva, qual è la legge Mammi, ma che tuttavia è l'unica legge antitrust di cui disponiamo. Si tratta di una legge certamente molto favorevole agli oligopolisti del settore dell'informazione, ma che resta a questo punto priva di un meccanismo sanzionatorio efficace come quello della sanzione penale, con l'effetto di sottrarre alla competenza ed alle indagini dell'autorità giudiziaria le violazioni alle sue disposizioni fino a quella data rientranti nella competenza del giudice penale.

Si aggiunga l'ulteriore conseguenza — se il ministro Ferrara me lo consente — di portare alla luce un ennesimo grave caso di conflitto d'interessi, dal momento che alcune di queste disposizioni riguardavano esattamente comportamenti e obblighi che in passato competevano all'attuale Presidente del Consiglio nella veste che prima rivestiva di imprenditore, tanto più che questo Governo ha inserito una norma di sanatoria degli inadempimenti e delle violazioni passate compiuti dai destinatari della legge, tra i quali figura appunto in primo luogo lo stesso Presidente del Consiglio.

Quando si parla di reiterazioni bisogna quindi vedere se si tratti di reiterazioni vere e proprie oppure se non si tratti anche di nuovi provvedimenti, in alcuni casi molto controversi e controvertibili, qual è certamente un provvedimento di depenalizzazione con annessa sanatoria o condono per i reati commessi in passato, che interviene con una norma di immediata efficacia legislativa.

A me interessa di più concentrarmi sui possibili rimedi ai quali il ministro ha fatto qui qualche accenno, per la verità piuttosto sommario.

Non so se ho ben capito, ma per l'immediato mi è sembrato che non abbia dedicato alcuna attenzione ad uno strumento che comunque abbiamo; sarà imperfetto per la fonte (la legge ordinaria),

però esiste ed è quello che regola nel suo insieme lo stesso ufficio, la stessa istituzione, la stessa amministrazione della quale fa parte il ministro per i rapporti con il Parlamento, ossia la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nello specifico, l'articolo 15 della legge n. 400 regola l'emanazione dei decreti-legge, il loro contenuto e i limiti che già oggi esistono per l'adozione di questo strumento di decretazione d'urgenza.

Sono previsti limiti che non sempre sono stati rispettati in passato e che anche questo Governo continua a non rispettare nel presente. Che i decreti-legge debbano contenere misure di immediata applicazione, che debbano avere un contenuto specifico omogeneo e corrispondente al titolo è già oggi disposizione della legge vigente sui poteri della Presidenza del Consiglio e del Governo. Che i decreti-legge non possano conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione è già oggi legge vigente; mi risulta però che in qualche occasione soltanto un richiamo del Capo dello Stato abbia evitato che questa disposizione fosse violata.

Al di là di questo, ed avendo constatato che la disciplina del decreto-legge per legge ordinaria non riesce a raggiungere in modo efficace il risultato di riportare il corso della decretazione d'urgenza nel suo alveo costituzionale (quello di un provvedimento straordinario, eccezionale e provvisorio), pensiamo che si possa in effetti, come il ministro sembrava suggerire, riprendere la strada di una riforma costituzionale sulla falsariga della proposta contenuta nel progetto conclusivo approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'onorevole Iotti.

Ho avuto l'avventura di svolgere il ruolo di relatore per la parte relativa alla forma di Governo e mi sarà consentito ricordare che su questo punto la Commissione concluse in modo unanime: sulla riforma dell'articolo 77 non ci furono infatti, come su altre parti, dissensi.

La riforma di questo articolo, signor ministro, ha tuttavia caratteristiche parzialmente diverse da quelle da lei ricor-

date, riprendendo una proposta che era già nella relazione conclusiva della Commissione Bozzi. La prima innovazione contenuta in questa proposta è la determinazione tassativa delle materie nelle quali il ricorso alla decretazione d'urgenza è consentito ed ammesso. Tale indicazione tassativa, per così dire, costringe a restare in un alveo di eccezionalità, identificando le materie nelle quali è presumibile si possano verificare eccezionali ragioni d'urgenza, tali da non consentire la via legislativa ordinaria: la sicurezza nazionale, le calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie cosiddette catenaccio (ossia che debbano entrare immediatamente in vigore), il recepimento e l'attuazione di atti normativi dell'Unione europea, quando la mancata adozione tempestiva di questi provvedimenti possa comportare o generare una responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. A fronte di questa tassativa delimitazione nell'ambito della decretazione d'urgenza la proposta della Commissione bicamerale introduce due elementi rilevanti che il ministro ricordava: l'inemendabilità del decreto-legge e l'obbligo delle Camere di pronunciarsi sullo stesso entro il termine costituzionale di sessanta giorni conferendo ai Presidenti delle Camere i poteri necessari.

Il testo della Commissione bicamerale aggiungeva a questa soluzione complessiva, che — ripeto — aveva la sua origine nei lavori della Commissione Bozzi, alcune ulteriori indicazioni, che sono e si possono ritenere già implicitamente comprese nell'attuale disciplina costituzionale, che in gran parte sono state già esplicitate dall'articolo 15 della legge n. 400, ma che sulla base dell'esperienza non sembrano essere sempre rispettate e che quindi si è ritenuto — e penso si debba continuare a ritenere adesso — opportuno esplicitare nella norma costituzionale. Mi riferisco alla non reiterabilità dei decreti-legge (ossia il divieto di rinnovare disposizioni di decreti non convertiti), al divieto di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale — abbiamo precedenti anche

a questo riguardo —, al divieto per il Governo di autoconferirsi con decreto-legge deleghe legislative. Penso che si debba aggiungere — ad evitare che questo divieto sia aggirato — quello per il governo di attribuirsi poteri regolamentari in materie disciplinate dalla legge operando una delegificazione in luogo della delega legislativa. Va da sé — si ricava dall'attuale testo costituzionale, ma anche qui forse è meglio esplicitare — che solo le Camere con legge possono disciplinare gli effetti di un decreto non convertito.

Per parte nostra, non solo abbiamo riproposto con la prima firma della collega Nilde Iotti il progetto complessivo della Commissione bicamerale come base di confronto per i lavori — che speriamo possano presto cominciare alla Camera oltre che al Senato — sulla riforma complessiva della seconda parte della Costituzione, ma abbiamo anche presentato una proposta specifica di modifica dell'articolo 77, che riproduce la stessa falsariga con le due ulteriori indicazioni che or ora ricordavo.

Penso che questa sia la strada e ho visto con interesse che il ministro in fondo ha suggerito di muoversi nella stessa direzione. Credo non si possa depotenziare e sostanzialmente scardinare l'impianto della proposta della Commissione bicamerale dimenticando che il punto di partenza, a fronte della inemendabilità del decreto-legge e della garanzia della sua votazione da parte delle Camere entro sessanta giorni, è la delimitazione tassativa delle materie entro le quali si può ricorrere a questo strumento eccezionale di legislazione governativa. Se venisse meno questo, come mi è sembrato di capire dall'illustrazione del ministro, cadrebbe l'equilibrio della proposta complessiva ed anche la sua efficacia. Sottolineo che, se non si delimitano tassativamente le materie, introdurre il principio dell'inemendabilità e la garanzia di sottoposizione al voto entro i termini significa introdurre un altro elemento di favore per i decreti-legge, che incentiverebbe un ulteriore ricorso a questo strumento. Vi è quindi una ragione che non è solo di equilibrio e di scambio

politico, ma di equilibrio istituzionale per tenere insieme le due parti di tali proposte. Penso quindi che si debba andare in questa direzione, incardinando tali proposte il più rapidamente possibile nei lavori della nostra Commissione.

Cosa si può fare, invece, per l'immediato, visto che una riforma costituzionale richiede comunque la doppia lettura delle due Camere a distanza di tre mesi? Penso che per l'immediato — e qui mi pare particolarmente carente la relazione dell'onorevole ministro, anche se mi rendo conto che vi è una parte riservata alla sede regolamentare, sulla quale giustamente il Governo si astiene dall'intervenire...

**PRESIDENTE.** Onorevole Bassanini, la prego di concludere perché abbiamo ancora molti iscritti a parlare.

**FRANCO BASSANINI.** Ho finito, signor presidente.

Dicevo che ritengo che per l'immediato si debba innanzitutto — come ricordava il collega Luigi Rossi — tornare all'applicazione rigorosa, da parte del Governo che ne è il destinatario, dell'articolo 15 della legge n. 400. In secondo luogo credo che nella sede propria — e lo riproporrò in sede di Giunta per il regolamento — si possa introdurre una modifica all'attuale disciplina dell'articolo 96-bis che consenta di dichiarare l'insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza per una parte del decreto. Oggi noi siamo costretti ad un « prendere o lasciare »: o dichiariamo l'insussistenza di tali presupposti per l'intero decreto oppure ne ammettiamo per intero la sussistenza. Viceversa — lo ricordava anche il collega Rossi — vi è il caso di decreti-legge che in parte contengono misure sicuramente di straordinaria necessità ed urgenza ed in parte misure che invece hanno applicazione differita, o per le quali comunque non sussistono reali ragioni di straordinaria necessità ed urgenza. Sotto questo profilo tale distinzione costituirebbe sicuramente un elemento importante.

Il Governo — non ho intenti polemici — dovrebbe ricordare l'innovazione intro-

dotta alla Camera sotto la Presidenza Pertini attraverso un decreto-legge in materia di radiotelevisione, che poi passò alla storia come decreto Berlusconi anche se era firmato da Craxi. Si dovrebbe ricordare al Governo che, almeno nel caso di decreti-legge dichiarati incostituzionali con l'approvazione di pregiudiziali da parte dell'Assemblea, la reiterazione non dovrebbe essere in alcun modo consentita.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, non ho poteri regolamentari per limitare i tempi di intervento, ma posso tuttavia fare appello alla vostra intelligenza per un'autoregolamentazione cosciente, soprattutto in ordine alla non ripetizione di cose che siano già state dette da altri colleghi. Questa è la sola preghiera che vi posso rivolgere, in modo che il ministro abbia un panorama variegato di opinioni.

**FRANCO CORLEONE.** Terzo dopo quanto senno, penso di poter accettare il suo invito, anche se, rivestendo l'intervento del ministro Ferrara carattere prettamente politico in merito ad una questione di grande importanza, capisco il desiderio dei colleghi di non limitarsi ad una statistica fatta di numeri concernenti l'uno o l'altro governo. A questo proposito desidero fare una sola annotazione: mi sembra che i fautori della presunta seconda Repubblica pensino che nella prima vi siano stati solo due governi, evocando sempre il governo Ciampi ed ogni tanto quello Amato, come se prima non avessimo avuto altri governi che ugualmente hanno compiuto nefandezze, e non solo su decreti-legge ma su tutto il resto. Citare ogni tanto i nomi dei Presidenti del Consiglio, anche per chi presume di essere nuovo, non sarebbe male.

Tornando all'argomento in oggetto, riconosco che nelle dichiarazioni del Presidente Berlusconi vi era un di più rispetto alle rituali e sempre ripetute dichiarazioni degli altri Presidenti del Consiglio, che lamentavano il carico precedente di decreti-legge e si impegnavano, per il futuro, a non ripetere quell'abitudine, ma poi vi ricadevano immancabilmente. Nelle di-

chiarazioni del presidente Berlusconi vi era qualcosa di più, perché erano introdotti i concetti, oggi ripetuti dal ministro Ferrara, di una legislazione addirittura extraparlamentare e del riconoscimento di una situazione intollerabile.

Nel momento in cui il Governo reitera i decreti-legge, il cui numero è diventato estremamente oneroso per l'attività parlamentare, non può limitarsi a dire che li ripresenta in base a determinate giustificazioni, perché in quel momento li fa propri (c'è una vera e propria assunzione di paternità, o di maternità, che dir si voglia).

C'è ancora un rilievo da fare, signor ministro: nel momento in cui i decreti vengono ripresentati, subiscono sempre — poche o tante — modificazioni. E allora c'è anche il problema della qualità di tali modifiche. Prendiamo ad esempio il caso di un decreto-legge che in un primo momento era stato mimetizzato in un altro e che poi, di fronte alle proteste della Camera, era stato stralciato dal primo decreto *omnibus*, magari in materia di rifiuti o altro, e ripresentato da solo: si è poi scoperto che quel decreto, concernente la struttura del Ministero dell'ambiente, era stato fatto ad uso e consumo del nuovo ministro dell'ambiente. Allora c'è qualcosa che non va. Prendiamo ancora il caso di un decreto-legge in materia di tossicodipendenza al quale era stato aggiunto un articolo riguardante la Commissione parità uomo-donna, che certamente non c'entrava nulla con le tossicodipendenze: si è poi scoperto che in tale articolo aggiuntivo, di modifica della legge istitutiva di quella Commissione, la grande novità era quella dei gettoni di presenza, ma soprattutto l'aumento della rappresentanza spettante alle organizzazioni sindacali da tre a quattro. Era cioè emerso che alle tre organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative — come si diceva nella vecchia prima Repubblica — se ne era aggiunta una quarta.

La qualità dei nuovi decreti-legge — il collega Bassanini ne ha ricordati alcuni ed io ho fatto altri due esempi — ...

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Scusi l'interruzione, onorevole Corleone, ma lei spesso si rivolge a me come ad un teorico nuovista della seconda Repubblica. Le volevo dire, e lei probabilmente lo sa, che sono un estimatore della prima Repubblica, che penso abbia illustrato la patria di grandissimi meriti, nel bene e nel male.

FRANCO CORLEONE. Questa mattina al Senato, nel suo ricordo del Presidente Spadolini, ho sentito questo richiamo, però la compagnia che si è scelta è questa... Pertanto il mio riferimento non è eccessivamente superfluo.

Se non si modifica la Costituzione ci troveremo a ripetere questo dibattito all'infinito perché, di per sé, l'articolo 77 è scolpito nella sua letteralità in maniera che non avrebbe dovuto consentire questi abusi. Eppure la legge n. 400 ha riaffermato alcuni principi e non è bastato. Ritengo che scegliere la scorciatoia dei regolamenti parlamentari non sia sufficiente, anche se questa è corroborante rispetto ad una modifica costituzionale. Le due modifiche regolamentari ricordate dal collega Bassanini sono già presenti nel regolamento del Senato, vale a dire il fatto che entro il trentesimo giorno i decreti devono essere non approvati, signor ministro, ma inseriti all'ordine del giorno per essere votati, e magari anche respinti, nonché l'esame di costituzionalità per singole parti. Mi auguro che lo siano anche in quello della Camera, anche se ritengo che la via maestra sia quella di una modifica costituzionale che sancisca l'impossibilità di reiterare i decreti-legge; ritengo comunque altrettanto urgente una modifica costituzionale che ponga in maniera esplicita la questione dell'omogeneità, e quindi della congruità delle materie e dei contenuti. In questo senso dovrebbe emergere un impegno immediato, anche del Governo, che ci dovrebbe dire se intenda fare la propria parte e sostenere le proposte di legge già presentate. Se si decidesse di seguire questo percorso, allora diventerebbe molto più semplice, nella prassi e

nelle more dell'approvazione della modifica costituzionale, pervenire ad un adeguamento.

Un'ultima annotazione. Il Parlamento è costretto alla prova, che certo non gli può fare onore, dell'esame ai sensi dell'articolo 96-bis del regolamento. In un Parlamento eletto attraverso il sistema maggioritario, dobbiamo darci regole diverse perché, a maggior ragione in presenza di una maggioranza codificata e di un'opposizione che quindi è minoranza, il riferimento al concetto di maggioranza per stabilire la congruità dei decreti-legge con il dettato costituzionale diventa quasi inevitabilmente o una prova eroica o una farsa. Credo che invece, con una modifica costituzionale che affronti questi problemi con estrema puntualità, anche il Presidente della Repubblica diventerebbe, all'atto della firma, il punto di riferimento per l'accettabilità dei decreti stessi.

Signor ministro, mi auguro che nella sua replica — se vi sarà — lei ci dia una garanzia o un via libera per le proposte presentate; analogamente al collega Bassanini, per parte mia, riprendendo in maniera parziale il testo varato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, ne ho presentata una. Pertanto, o il Governo assume un'iniziativa oppure ci garantisce sostanzialmente il suo consenso: credo che la semplice via regolamentare rischi di rivelarsi inadeguata ed anche di limitare troppo il Parlamento. Quindi il problema è non di fare approvare a tutti i costi i decreti-legge, ma di consentire che l'attività legislativa rimanga nelle mani del Parlamento: questo mi pare il primo obbligo che abbiamo. Mi auguro pertanto che da questa discussione emerga una comune volontà politica, perché credo che l'insoddisfazione provenga un po' da tutte le parti politiche.

GIUSEPPE CALDERISI. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro per il suo intervento in questa importante questione. Com'è noto, pur non disconoscendo alcuni precisi e non secondari meriti della prima Repubblica, sono stato e sono tutt'altro che un suo sostenitore, soprattutto a causa

della mancanza di rispetto delle regole che ha caratterizzato la vita del nostro paese in quel periodo. Appartengo per storia ad un'esperienza politica che per decenni ha posto, isolatamente, alcuni problemi di regole, essendo anche irrisa per questo: mi riferisco, per esempio, al settore dell'informazione quando, in occasione di una campagna referendaria, gli spazi televisivi erano di un cinquantesimo a favore dei sostenitori del sì e di quarantanove cinquantiesimi a favore dei fautori del no. Ora giustamente si parla di *equal time*. Ancora, sul problema della separazione dei poteri, sul cosiddetto partito dei magistrati, non ci si aspetta che questo partito possa far riferimento all'una o all'altra parte politica per accorgersi che esiste il problema del non debordamento dei poteri. Anche sui decreti-legge la mia parte politica, da vari decenni, ha presentato precise proposte di modifiche regolamentari e costituzionali, respingendo il concetto che un certo decreto-legge, se conteneva certe cose, non andava bene ma era accettabile se conteneva magari la lottizzazione della terza rete RAI o la lottizzazione del consiglio di amministrazione della RAI, con quattro posti garantiti al suo stesso interno. Il decreto non andava bene né prima né dopo, a mio avviso.

Non voglio, tuttavia, dilungarmi in una serie di analisi del fenomeno, che è, per certi aspetti, molto noto. Purtroppo, il fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza è in crescendo da molti anni. Durante i governi di quindici anni fa, per esempio il governo Andreotti, si gridava allo scandalo perché vi era una media di qualche decreto-legge al mese. Ancora nel 1989-1991, il sesto governo Andreotti aveva una media di 6,4 decreti-legge al mese; quello successivo, di 8; con il governo Amato si è poi passati ad una media mensile, comprensiva delle reiterazioni, di 15,3, per passare ad oltre 28 — praticamente un decreto-legge al giorno — con il governo Ciampi: 28 decreti-legge al mese — ripeto — in media, non soltanto quindi negli ultimi settanta giorni, ma dal 28 aprile alla fine del 1993.

Anche dal punto di vista della qualità la situazione dei decreti-legge è peggiorata: si è intervenuti con tale strumento sull'articolo 68 della Costituzione, con un decreto che è stato reiterato anche dal Governo Berlusconi. La qualità, insomma, signor ministro, per una serie di cause di vario tipo, peggiora via via e ciò sta accadendo anche con il Governo Berlusconi. Sono state anche inserite deleghe nei decreti-legge.

È inutile, tuttavia, soffermarsi sui particolari, credo che il fenomeno sia ben presente a questa Commissione, che si occupa del giudizio di ammissibilità ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione. Il problema è di comprendere se sia possibile trovare la strada per modificare questa situazione, perché finora, nonostante il problema fosse all'attenzione di tutti noi, non si è riusciti a fare assolutamente nulla per frenare il fenomeno, che è andato invece aumentando. Anche le modifiche regolamentari dell'articolo 96-bis si sono rivelate del tutto inutili, anzi hanno rappresentato soltanto un aggravio.

Bisogna allora procedere a modifiche di altra natura. È auspicabile, quindi, la convocazione della Giunta per il regolamento, dopo quattro mesi di inspiegabile inattività. Il Presidente della Camera, all'inizio della legislatura, ancor prima dell'insediamento del Governo, aveva convocato la Giunta per una modifica complessiva del regolamento, allo scopo di renderlo rispondente al nuovo sistema elettorale e di inserire in esso i concetti di maggioranza ed opposizione. Le prime proposte sono state, certamente, contraddittorie e difficili da comporre, per cui giustifico la Presidente della Camera per non essere riuscita a trovare il bandolo della matassa, tuttavia sospetto che la causa che ha portato alla sospensione per quattro mesi dell'attività della Giunta risieda nella scoperta del fatto che introdurre il concetto di maggioranza nel regolamento significava inserire norme che portassero ad atteggiamenti unitari della maggioranza stessa, giacché il concetto fondamentale è che la maggioranza, evidentemente, è una. Tale scoperta ha creato una sorta di *im-*

*passé* che ha portato alla sospensione, ripeto, delle riunioni della Giunta. Ben venga, quindi, l'iniziativa di riconvocarla, sia pure non per una revisione complessiva del regolamento, ma soltanto di alcuni suoi aspetti.

Credo che si debba agire tanto sul piano costituzionale quanto su quello regolamentare, per toccare tutti gli aspetti che attengono al procedimento legislativo. Non esiste, infatti, soltanto il problema dell'articolo 77 della Costituzione, e sicuramente un'utilissima base per la prossima attività può essere rappresentata dal testo dell'articolo come è stato formulato dalla Commissione bicamerale, in relazione a tutti i profili: delle materie, dei tempi, dell'inemendabilità sostanziale e della reiterabilità.

Il complesso fenomeno non può essere tuttavia risolto affrontandone soltanto un aspetto; è necessario invece occuparsi anche delle cause. È quindi indispensabile affrontare anche il problema della delegificazione. A tale scopo può essere utile l'articolo 95-*bis* approvato dalla Commissione bicamerale, che prevede anche l'introduzione di una norma per la delegificazione: è un passaggio fondamentale e credo che la Commissione possa utilmente tentare di affrontare entrambi i problemi, quello della decretazione e quello della delegificazione.

Il collega Bassanini ricordava, appunto, l'iperlegificazione esistente nel nostro ordinamento, che deve essere assolutamente corretta, dopo di che si potrà risolvere il problema a livello regolamentare, affrontando non solo il tema della decretazione d'urgenza ma, per esempio, anche quello della sede redigente. Anche a questo proposito vi è una proposta praticamente già pronta, stilata dalla Giunta per il regolamento nelle passate legislature, che potrebbe essere adottata. Si deve poi affrontare il tema della procedura d'urgenza e, a mio avviso, quello della sede legislativa. Di quest'ultima, per fortuna, si fa poco uso e prima che questo Parlamento impari ad utilizzarla in modo consociativo, come è stato fatto in passato, è bene sopprimere, o quasi, la relativa disposizione, che è con-

tenuta soltanto nel nostro regolamento e in quello del Camerun. La sede redigente, invece, deve essere assolutamente potenziata e deve essere prevista una definizione della corsia preferenziale, attraverso un aggiornamento ed una modifica della definizione dell'urgenza dei provvedimenti.

È questo il pacchetto delle proposte da portare avanti ed io mi auguro, signor presidente, che si realizzi in proposito un'attività di coordinamento tra Camera e Senato, perché è inutile intervenire sui decreti-legge stabilendo, per esempio, determinati tempi di votazione in una Camera e non nell'altra. Tale attività di raccordo dovrebbe essere svolta dai Presidenti delle Camere, ma anche dai presidenti delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento, affinché si giunga a concludere in tempi brevi l'esame di tali modifiche costituzionali e regolamentari.

Credo che sia questa la strada da seguire se vogliamo, evitando di scendere sul piano della polemica, dare soluzioni concrete e consentire da una parte la governabilità e l'attuazione del programma di Governo, affrontando in maniera responsabile i problemi di urgenza che in tale attuazione si pongono, e dall'altra il mantenimento della funzione legislativa e dei poteri di controllo del Parlamento.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, terrò senz'altro conto del suo saggio richiamo alla concisione: oltre tutto, non sono affatto interessato alle discussioni sulla prima o seconda Repubblica, non solo perché le norme in questione, come gran parte di quelle della Costituzione, sono le stesse dal 1948 ad oggi, ma anche perché se ogni cambio di maggioranza parlamentare dovesse identificarsi con un cambio di Repubblica credo che la storia verrebbe riscritta con una certa approssimazione.

Non mi addentrerò neppure negli argomenti *de iure condendo*, sia perché altri colleghi li hanno affrontati puntualmente sia perché, in sede di audizione, preferisco parlare della realtà attuale, piuttosto che di ciò che dovrà essere fatto. Quando

dovremo esaminare proposte di legge costituzionale, ci occuperemo *de iure condendo* del problema. In questo caso i nodi da sciogliere sono due: come si è arrivati a questo punto e cosa fare nell'immediato di questo blocco di decreti-legge che ha intasato la vita parlamentare? Sul primo nodo il Governo ha inteso sottolineare l'eredità dei governi precedenti: ciò non mi meraviglia ed è legittimo che il Governo agisca in questo modo. Naturalmente anche da questo comportamento deriva una valutazione dialettica, che non implica però alcuna difesa dei governi precedenti; tra l'altro i decreti emanati dai governi immediatamente precedenti all'attuale sono stati un gran numero, tra i quali qualcuno anche bizzarro e qualcuno discutibile, come quello che ha ampliato i termini per la raccolta delle firme per i referendum modificando le regole del gioco in corso di partita. Non è, quindi, che i governi precedenti siano esenti da critiche o da osservazioni da questo punto di vista.

Mi ha poi incuriosito il calcolo che faceva poc'anzi il collega Calderisi sulla media dei decreti emanati dai governi precedenti: con quel criterio, sommando decretazioni proprie e reiterazioni di decreti precedenti di questo Governo, si arriva a quota 127, il che significa 25 decreti al mese e 6 decreti a settimana. Cerchiamo però di verificare sostanzialmente il numero dei decreti, facendo salvo il numero delle reiterazioni: sono 68 i decreti che ereditiamo dai governi precedenti e 23 quelli emanati da questo Governo, tenendo conto, come ha rilevato anche il collega Bassanini, che il governo precedente è incorso in cinque mesi di blocco di vita parlamentare, mentre quello in carica, tranne che nel mese di agosto, ha potuto contare su Camere funzionanti. Quindi, all'inizio del rapporto tra Governo e Parlamento, potremmo dire durante la luna di miele (un po' brutale, per la verità, se sono stati emanati 23 decreti-legge)...

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. La luna di miele si fa in due, da soli non ci si riesce!

SERGIO MATTARELLA. Questo è vero, signor ministro, ma se il Parlamento è destinatario soltanto di decreti-legge non può neppure dimostrare di essere in grado di approvare disegni di legge. Peraltro, alcuni decreti potevano essere evitati dal momento che hanno ad oggetto — non voglio fare esempi — materie rispetto alle quali l'uso di questo strumento appare improprio.

Sul primo problema posto, cioè quello relativo al motivo per il quale si è giunti a questo punto, è questo l'invito che vorrei rivolgere: provi il Governo ad avere maggiore fiducia nella sua maggioranza parlamentare e presenti disegni di legge piuttosto che decreti-legge, metta cioè alla prova le Camere e le sue maggioranze parlamentari!

Ma cosa fare nell'attuale situazione? Di fronte ad un blocco costituito da una quantità eccessiva di decreti-legge occorre innanzitutto sapere quanti di questi siano pendenti. Il ministro non ce lo ha ancora detto e forse ce lo dirà nella replica; comunque è un dato facilmente acquisibile. Quanti decreti, di quei 68 reiterati, sono ancora pendenti? Quanti sono cioè oggi davanti alle Camere i decreti da convertire? Saranno certamente un numero ancora rilevante: probabilmente non saranno 91 (cioè i 68 dei precedenti governi e i 23 emanati da questo Governo), ma sicuramente non meno di 50 o 60. Chiedo allora che il Governo proponga un piano. Se, per esempio, il Governo ritirasse alcuni di questi decreti, se ne convertisse altri in disegni di legge, se ne accorpasse qualcun altro e riducesse il numero di quelli pendenti, sarebbe più facile ripristinare la funzionalità della vita parlamentare, consentendo anche al Parlamento di occuparsi — ripeto — non soltanto di decreti-legge ma anche di provvedimenti legislativi ordinari.

GIUSEPPE PERICU. Signor presidente, signor ministro, colleghi, cercherò anch'io di essere breve e dividerò il mio intervento in due parti.

Mi sembrerebbe opportuno conoscere, in primo luogo, il rapporto esistente nel-



l'attività del Governo tra iniziative normative che si sono concretate in decreti-legge e iniziative normative che si sono invece definite in disegni di legge da sottoporre al Parlamento. Il nostro osservatorio, purtroppo, è abbastanza limitato dal momento che finora abbiamo lavorato, in Commissione, sempre su decreti-legge: abbiamo avuto al nostro esame pochissime, direi quasi nessuna, iniziative legislative ordinarie ed ho avuto la sensazione che il Governo...

PIETRO DI MUCCIO. Una ha fatto una brutta fine !

GIUSEPPE PERICU. Un'iniziativa legislativa ha fatto una brutta fine; se tuttavia consideriamo la percentuale complessiva, a me sembrerebbe che il Governo tenda a privilegiare la strada del decreto-legge piuttosto che quella del disegno di legge. Mi pare che il rapporto quantitativo sia paritario se non addirittura favorevole ai decreti-legge rispetto ai disegni di legge di iniziativa governativa.

Vengo alla seconda considerazione. Mi chiedo per quale motivo il Governo persevera in questa cattiva abitudine ereditata dai precedenti governi: durante i governi Amato e Ciampi questo fenomeno, almeno apparentemente, aveva avuto una sua giustificazione nel fatto che si trattava di compagini governative che disponevano di maggioranze parlamentari assai traballanti e con forti contenziosi al loro interno. Sembrerebbe che questa situazione non debba verificarsi nei confronti dell'attuale compagine di governo. Mi accorgo che su questa mia affermazione il ministro Ferrara aggrotta le sopracciglia...

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. È l'ipotetico « sembrerebbe » che sottolineavo con l'aggrottamento delle sopracciglia.

GIUSEPPE PERICU. La compagine governativa in Parlamento si dimostra nella sua rappresentanza parlamentare frequentemente compatta e conseguentemente sarebbe naturale, tenuto conto che vige un

sistema tendenzialmente maggioritario, avvalersi delle procedure ordinarie per realizzare, attraverso l'atto normativo, il proprio disegno politico. Perché ciò non avviene ? Mi sembra che le risposte possano essere di segno diverso ed esse mi inducono a prospettare suggerimenti più concreti. Una prima soluzione, di tipo negativo, è insita nel fatto che il decreto-legge è sostanzialmente prevaricante della volontà parlamentare: in realtà, questo strumento realizza già con la sua stessa esistenza gli effetti giuridici della norma. Considerato che il Governo in carica dispone di una larga maggioranza in Parlamento (perlomeno in questa Camera, giacché la maggioranza è piuttosto risicata nell'altro ramo del Parlamento), con l'utilizzo eccessivo della decretazione dimostra, oserei dire, un certo dispregio per il Parlamento, ritenendo cioè che si debba procedere in tal modo perché è inutile il confronto parlamentare.

Questa lettura della vicenda, evidentemente maligna, negativa, si accompagna invece ad una diversa ipotesi, più strutturale, più positiva per il Governo, il quale sarebbe costretto ad agire in tal senso perché opera in una congerie normativa che non riesce a disciplinare, ad organizzare diversamente. Ma se così fosse, se cioè vi fosse anche una causa strutturale (personalmente ritengo convivano entrambi gli atteggiamenti), resterebbe da chiedersi dove sia il punto di attacco di questa causa strutturale. Probabilmente questo si rinviene facilmente se si esaminano i contenuti dei decreti-legge i quali, nella maggior parte dei casi, sono atti amministrativi, provvedimenti amministrativi, non norme giuridiche, non atti che contengono cioè discipline generali ed astratte ma — ripeto — provvedimenti concreti.

Questo accade probabilmente perché buona parte della nostra legislazione statale si è estesa a materie che non dovevano essere disciplinate in tal modo ma dovevano essere gestite diversamente, seguendo altre vie. In particolare, sono due le strade attraverso le quali dovrebbe operarsi tale gestione: la prima è sicuramente un riconoscimento effettivo delle autonomie regio-

nali. Già oggi buona parte della legislazione che il Parlamento esamina non dovrebbe essere legge dello Stato bensì legge regionale: i principi affermati in base ai quali la legislazione di dettaglio, anche in materia di competenza regionale, continua ad essere operativa nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento sono principi fortemente lesivi dell'autonomia che il Governo e il Parlamento stanno ulteriormente riaffermando.

La seconda strada da seguire è costituita dall'effettivo e corretto impiego del potere regolamentare. Il Governo ed il Parlamento già dispongono degli strumenti per realizzare queste due possibili alternative. Occorrerebbe innanzitutto rinunciare alla legislazione di dettaglio, rimettendo alle autonomie regionali il proprio spazio.

In secondo luogo si deve garantire il corretto utilizzo degli strumenti di delegificazione previsti dall'ordinamento, in particolare dal secondo comma dell'articolo 17. Seguendo questa strada si potrebbe iniziare ad ovviare alle gravi carenze della nostra legislazione, le quali potranno es-

sere superate solo se la maggioranza parlamentare — meglio, tutto il Parlamento — porrà mano alle riforme istituzionali assolutamente necessarie per dare una congruità istituzionale al quadro politico determinato dal nuovo sistema elettorale.

**PRESIDENTE.** Il ministro Ferrara mi informa che alle ore 20 dovrà recarsi altrove, ma è disponibile a concludere l'audizione la prossima settimana.

Nel ringraziare nuovamente il ministro Ferrara ed i colleghi intervenuti, rinvio il seguito dell'audizione a mercoledì 12 ottobre 1994 alle ore 18.

---

**La seduta termina alle 20.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 7 ottobre 1994*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO