

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

(n. 7)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 OTTOBRE 1994

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

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GUSTAVO SELVA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SERGIO MATTARELLA

INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento, dottor Giuliano Ferrara, sui temi della decretazione di urgenza:		Di Muccio Pietro (gruppo forza Italia) ..	106, 107 108, 113, 115, 123
Selva Gustavo, <i>Presidente</i>	105, 114, 115	Elia Leopoldo (gruppo PPI)	109, 112
Mattarella Sergio, <i>Presidente</i>	118, 120, 123	Ferrara Giuliano, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i>	114, 118, 119, 120, 123
Ayala Giuseppe (gruppo misto)	109, 114, 115	Iotti Nilde (gruppo progressisti-federativo) ..	105
Bassanini Franco (gruppo progressisti-federativo)	120	Maselli Domenico (gruppo progressisti-federativo)	107
Bielli Valter (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	108, 112, 113, 119	Moroni Rosanna (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	107, 108, 116, 117, 123
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia)	112	Sulla pubblicità dei lavori:	
Corleone Franco (gruppo progressisti-federativo)	113	Selva Gustavo, <i>Presidente</i>	105

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18,35.

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).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'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.

Ricordo che nella seduta del 6 ottobre scorso, il ministro per i rapporti con il Parlamento ha svolto la sua relazione ed è iniziato il dibattito. Procediamo con gli interventi.

NILDE IOTTI. Per riprendere il discorso relativo alla decretazione d'urgenza, vorrei anzitutto dire — del resto aveva espresso in tal senso una richiesta il ministro per i rapporti con il Parlamento — che un decreto venne reiterato per la prima volta nel novembre del 1969: si trattava di quello che volgarmente veniva chiamato il decretone presentato dal Governo presieduto dall'onorevole Colombo, al quale venne contrapposto un lungo ostruzionismo da parte del PSIUP, da poco

costituito, che si impegnò molto per impedirne l'approvazione.

Negli anni precedenti che vanno dal 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione, al novembre 1969 non venne reiterato alcun decreto, per cui per circa ventuno anni il rispetto della Costituzione sotto questo profilo è stato totale da parte del Governo, il che significa che ciò è possibile, perché non si tratta di un giorno, ma di un periodo di tempo abbastanza lungo.

Per quanto riguarda la situazione attuale, bisogna considerarla a mio avviso sotto due aspetti, di cui il primo è rappresentato dal numero dei decreti che oggi abbiamo di fronte e che occorre in qualche modo affrontare per poter dare normalità ai lavori della Camera.

Si tratta di trovare una soluzione del resto non nuova. Ricordo di essermi trovata all'inizio di una legislatura, durante il periodo in cui ero Presidente della Camera, davanti ad un numero di decreti-legge molto rilevante (erano quarantasei o quarantasette dopo essere stati già selezionati) ereditati dai precedenti governi; grazie al lavoro meritevole dell'allora ministro per i rapporti con il Parlamento, onorevole Mattarella, si riuscì in un periodo abbastanza breve (due mesi-due mesi e mezzo) a liberare la Camera da quella situazione. Ciò fu possibile grazie ad un accordo tra i presidenti di gruppo, il ministro per i rapporti con il Parlamento e quindi il Governo e il Presidente della Camera, che introduceva per l'esame di quei decreti-legge una procedura concordata e accettata da tutti, piuttosto rapida sia nei tempi, sia nella selezione di cui parlava l'onorevole Mattarella nella passata riunione.

Credo che anche adesso dobbiamo trovare una soluzione di questo genere perché il fatto di ricorrere a modifiche del regolamento per un ingorgo nel quale ci troviamo non sarebbe a mio avviso opportuno. Bisogna dunque ricorrere a queste soluzioni che si riferiscono ai casi specifici e non ad una presa di posizione generale che forse potremmo poi rimpiangere.

In merito alla questione dei decreti — che, per quanto mi ricordo, è sempre stata oggetto di discussioni per il modo in cui il Governo ne faceva uso — è stato giustamente rilevato dall'onorevole Bassanini, ma anche da altri colleghi, che esiste un testo della Commissione bicamerale il quale modifica l'articolo 77 della Costituzione.

Devo ricordare che quel testo fu esaminato negli ultimi tempi in cui si riuniva la Commissione bicamerale, quando si sapeva ormai che si sarebbe andati allo scioglimento delle Camere e si voleva accelerare i lavori il più possibile per poter consegnare prima di quell'evento un testo che costituisse una traccia, se non compiuta, almeno organica di una riforma della seconda parte della Costituzione. Quella proposta di riforma dell'articolo 77, pertanto, non fu esaminata fino in fondo; fu accettata all'unanimità — ha detto bene l'onorevole Bassanini — da tutti i componenti presenti nella Commissione, ma non ci fu una discussione molto approfondita in materia.

Personalmente ritengo che la proposta formulata da quella Commissione sia molto più articolata rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 77; introduce il criterio di una casistica, nel senso che il Governo può emanare un decreto solo in certi casi. Devo dire che per principio non amo molto le leggi che introducono casistiche perché mi pare che la realtà sia talmente più ricca rispetto ai casi che possiamo ipotizzare che poi ci si trova di fronte alla necessità di fare eccezione rispetto alle ipotesi previste.

Personalmente avrei qualche difficoltà ad accettare una modifica dell'articolo 77 che introducesse una casistica al posto di una formulazione, che giudico molto felice

(anche se l'applicazione che ne è stata fatta si è rivelata molto infelice). Nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale non compare inoltre l'espressione del testo costituzionale secondo la quale il Governo può, « sotto la sua responsabilità », adottare provvedimenti provvisori con forza di legge: a mio parere non si tratta di una mera espressione lessicale, bensì di un inciso che ha un significato molto rilevante dal punto di vista sia giuridico sia politico, che sarei del parere di reintrodurre così com'è formulato nell'articolo 77 della Costituzione.

Desidero infine sottolineare — non voglio tediare né i colleghi né il ministro — che prima di arrivare al testo approvato dalla Commissione bicamerale vi furono molti tentativi per arrivare ad un accordo con il Governo in materia di decreti-legge. Voglio ricordare i termini di tale accordo: il Parlamento avrebbe rinunciato, come del resto anche nella proposta attuale, alla possibilità di presentare emendamenti ai decreti ed in compenso il Governo avrebbe evitato — pratica alla quale, purtroppo, spesso si è fatto ricorso — di porre la questione di fiducia sui decreti-legge. Sono convinta — e lo dico con molta franchezza — che la posizione della questione di fiducia su un decreto-legge sia una delle cose più scorrette e più profondamente sbagliate che siano state fatte nel corso di questi anni. Il decreto-legge, infatti, viene emanato in casi straordinari di necessità ed urgenza sotto la responsabilità del Governo; se a questo si aggiunge la sottoposizione al voto di fiducia, veramente il Parlamento si può dire privato perfino della possibilità di tramutare in legge il decreto adottato dal Governo.

Pertanto, anche se non su tutti i decreti-legge viene richiesto di votare la fiducia, questa rimane una materia che dobbiamo esaminare attentamente.

PIETRO DI MUCCIO. Signor presidente, abbiamo discusso di decreti-legge anche ieri in sede di Giunta per il regolamento, in quanto la materia ci era stata sottoposta dalla Presidentessa Pivetti come parte di una modifica regolamentare che è

particolarmente urgente introdurre. Lo stesso decreto-legge è diventato, di per sé, come istituto, un caso straordinario di necessità ed urgenza. La Presidentessa ha elencato aspetti problematici, tra i quali quelli della reiterazione, dell'emendabilità e dell'omogeneità di materie, tutti problemi sui quali mi pare che non manchi a nessuno — e meno che mai ad organi parlamentari quali la Giunta, la Commissione affari costituzionali o la stessa Assemblea — la materia sulla quale riflettere. Direi che complessivamente l'istituto del decreto-legge è stato ampiamente sviscerato, sia in dottrina sia negli ambienti politici.

Mi pare quindi che sia giunto il momento di trarre delle conclusioni e per fare questo la proposta metodologica che ho avanzato in sede di Giunta per il regolamento è stata di nominare un Comitato ristretto delle Giunte dei due rami del Parlamento, composto da un rappresentante di ciascun gruppo parlamentare, che faccia il punto della situazione con l'aiuto dei funzionari parlamentari, raccogliendo proposte e studi e scegliendo opzioni normative ben precise al fine di redigere disposizioni possibilmente comuni fra le due Camere.

Mi sono altresì permesso di rilevare una questione politica ed istituzionale, se si vuole, di filosofia istituzionale, che mi pare debba essere tenuta presente quando si discute di decreti-legge: tutti gli espedienti o gli istituti che il Parlamento ha inventato dal 1971 in poi per frenare il ricorso al decreto-legge, o comunque per contenerlo in un alveo più ragionevole, compreso quello della costituzionalità, di fatto non hanno funzionato, tant'è che siamo ancora qui a discuterne. Pertanto, a mio sommo avviso, ci deve essere qualcosa di più e di diverso che non sia semplicemente l'aspetto tecnico costituzionale, che va ricercato nel fatto che le istituzioni, come gli uomini, sono soggette al criterio di economicità degli atti. Il Governo — non questo o quel governo, ma i governi in generale — ha posto in essere la pratica della reiterazione forse a partire dalla fatidica data del 1969, che la Presidentessa Iotti ha richia-

mato: ricordo un celebre articolo del compianto professor Tosi nel quale si usava un'espressione, che poi è diventata quasi di gergo — « decreton decretoni » — per dire che si modificava la costituzione materiale attraverso l'uso dei decreti-legge. Non ho difficoltà ad affermare — e desidero che rimanga agli atti — che reputo la pratica della reiterazione dei decreti-legge uno straordinario abuso istituzionale, con l'aggravante che spesso non si reitera lo stesso decreto, ma addirittura lo si cambia tante volte quante il decreto stesso viene reiterato. Questo — ripeto — è uno straordinario abuso costituzionale che andrebbe frenato, perché pone in essere una legislazione che non è ratificata ed approvata secondo la Costituzione, attribuendo forza di legge a norme che non ne hanno *stricto sensu* il valore. Dalla mia ottica di liberale, rispettoso del principio della legalità e della certezza del diritto, questa è una cosa che non esito a definire aberrante.

Personalmente ho avanzato qualche suggerimento in sede di Giunta per il regolamento — i colleghi Bassanini e Calderisi lo sanno — finalizzato a smaltire l'esame dei decreti-legge, sia quelli già adottati dal Governo sia quelli futuri, attraverso l'esame in Commissione in sede redigente. Mi ero permesso di suggerire già da lungo tempo l'istituzione di una Commissione speciale per l'esame dei decreti-legge; suggerivo, anzi, ricordando il conclave di Viterbo, di chiudere cinquanta colleghi in una stanza, aprire il tetto e buttare via la chiave, per poi attendere che questi cinquanta disperati ci restituiscano i decreti ormai convertiti...

ROSANNA MORONI. Morti !

PIETRO DI MUCCIO. Possibilmente vivi ! Potremmo attendere che quei cinquanta ci restituiscano, da vivi, i decreti vivi.

DOMENICO MASELLI. A Viterbo ne morirono più di dieci !

PIETRO DI MUCCIO. Speriamo che non muoia nessuno. Intendevo dire che sono

diversi gli accorgimenti pratici che possiamo immediatamente escogitare.

Tornando all'argomento principale, cioè al motivo per il quale si abusa del decreto-legge, è questa la mia risposta (che non è esaustiva e non è l'unica ma, a mio modo di vedere, è quella fondamentale): si abusa di questo strumento perché attraverso l'emanazione di decreti-legge il Governo ottiene, nella maniera più facile ed immediata, quanto desidera ottenere, vale a dire la regolamentazione di una certa materia, il conseguimento di un determinato risultato, che intanto comunque si consegue, a prescindere da ciò che accadrà in futuro. Il decreto-legge, quindi, è lo strumento più economico rispetto allo scopo che il Governo si prefigge, quello cioè di governare ed anche — checché se ne dica! — di comandare.

Come si risolve alla radice il problema del decreto-legge? Si risolve ripensando radicalmente (nel senso di ripensamento totale, il collega Calderisi non inorgoglisca per l'uso del termine « radicalmente ») i rapporti tra Parlamento e Governo e, se mi è consentito, ripensando completamente la dottrina del Parlamento. Dobbiamo affrontare questo tema una volta per tutte, iniziando magari da questa circostanza, ma rendendoci conto che l'epoca storica di un Parlamento legislatore alla maniera del passato si avvia al tramonto e a mio sommo avviso — ma questa è solo la mia opinione — deve tramontare. Tutti sanno che in Inghilterra si discusse addirittura per ottanta anni se il Parlamento potesse emanare una legge e si ritenne per lunghi decenni sovversiva l'idea stessa che i parlamentari potessero azzardare a rivendicare questa funzione. Sono passati due secoli, ma adesso bisogna fare un pochino marcia indietro, in questo senso: il Governo deve emanare le leggi, il Parlamento le deve ratificare e modificare quanto necessario, consentendo nel contempo al Parlamento di attuare la propria politica legislativa. Con il sistema maggioritario — mi scuso se dirò delle ovvietà, ma ci tengo a sottolineare alcuni aspetti perché questa mi pare sia una sede importante per ribadire, anche come parte politica, alcuni

principi — il popolo non elegge più un Parlamento che elegge un Governo, bensì nomina, pressoché direttamente, un Governo.

ROSANNA MORONI. Secondo questa logica, onorevole Di Muccio, quando ci sarà l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, a questi competerà la funzione legislativa!

PIETRO DI MUCCIO. Per chiarire la mia opinione cito l'esempio del sistema americano. Spesso si discute sul presidenzialismo; ebbene, ai miei occhi il sistema inglese e il sistema americano sono perfettamente identici quanto a modo di elezione del capo dell'esecutivo: il popolo elegge il capo dell'esecutivo in un unico atto, anche se apparentemente esiste una differenza. In sostanza, gli inglesi e gli americani votano il loro capo dell'esecutivo. Questo sistema deve implicare conseguenze anche sul piano della teoria e del ruolo del Parlamento; non vorrei apparire come — ahimè — mi ha descritto ieri *la Repubblica*, cioè come un vecchio nemico della democrazia parlamentare...

VALTER BIELLI. Hanno detto poco.

PIETRO DI MUCCIO. Vecchio sì, ma strenuo difensore della democrazia rappresentativa. Tuttavia, la democrazia rappresentativa e la democrazia parlamentare hanno subito una loro evoluzione storica: esistono teorie della sovranità del Parlamento che spesso non sono accordabili e talvolta sono addirittura confliggenti. Ai miei occhi, per esempio, l'idea che il Parlamento abbia il potere di statuire entrate e spese costituisce un principio che viola il senso stesso della Costituzione, la quale è il baluardo delle libertà del cittadino (ma se il Parlamento può infischiar-sene, evidentemente la Costituzione non è più un baluardo).

Nell'ambito di questo ripensamento dei rapporti tra Governo e Parlamento e della teoria del Parlamento, credo troveremmo forse la soluzione anche al problema dei decreti-legge. Certamente occorrerà una

metánoia, una revisione della nostra *forma mentis*, ed occorreranno ancora una o due elezioni, ma questo è l'indirizzo: se non diamo al Governo la possibilità (con i dovuti controlli e con i necessari ed indispensabili poteri dell'opposizione di sindacare e di opporsi), concreta, quindi non solo teorica, di esercitare, il diritto-dovere di attuare il programma per il quale quella determinata maggioranza e quel Governo sono stati prescelti dalla maggioranza dell'elettorato, potremmo certamente fare notevoli e lodevoli passi avanti nel perfezionamento o nell'eliminazione dei difetti macroscopici che attualmente il sistema possiede, ma non risolveremmo alla radice il problema principale, cioè quello di consentire al Governo di governare.

In conclusione vorrei fare un'ultima osservazione: potremmo anche non prevedere nella Costituzione la potestà del Governo di emanare decreti-legge, però, come dicevano i romani, *ex facto oritur ius* e quando vi sarà un terremoto o un'altra calamità, anche se non è scritto da nessuna parte, il Governo compirà un atto — che potrà chiamarsi decreto, ordinanza, ordine urgente o altro — per emanare norme che servano a disciplinare il caso non previsto.

LEOPOLDO ELIA. Signor presidente, signor ministro, colleghi, non entro nel merito della grande tematica che è stata ora toccata dal collega Di Muccio perché il mio dissenso su un punto fondamentale esigerebbe una dimostrazione molto ampia.

La tendenza a rafforzare gli esecutivi, propria di questo periodo e di quello tra la prima e la seconda guerra mondiale, aveva occupato studiosi, politici e giuristi; essa non comporta di per sé un trasferimento del potere legislativo, inteso nelle deliberazioni di più alto livello, soprattutto in quelle di indirizzo ma anche di vincolo immediato per i cittadini nelle materie più importanti come per esempio quelle fiscali. Il rafforzamento del potere esecutivo e la sua investitura diretta, anche se in modi profondamente diversi (tra il modello Westminster e quello americano vi è una differenza non irrilevante sul piano istitu-

zionale), non comporta il trasferimento di potere legislativo; tant'è vero che proprio negli Stati Uniti vi è il Congresso più forte, che blocca il Presidente Clinton sulla riforma sanitaria (tanto per citare l'ultimo esempio). Quindi, l'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento è ancora fondamentale nell'ambito di un equilibrio dei poteri: si tratterà di valutare se tale potere dovrà essere circoscritto ad una serie di materie, demandando la disciplina di dettaglio ai regolamenti, ma comunque il potere legislativo deve restare nel Parlamento, perché altrimenti il Governo potrebbe prescindere persino dal porre la questione di fiducia su alcuni degli aspetti principali della sua politica legislativa.

Detto questo, mi rendo conto dell'interesse che riveste il problema dei decreti-legge: è sufficiente leggere il resoconto della riunione di ieri della Giunta per il regolamento per rendersi conto dell'attualità di questo tema. È interessante notare come da quei lavori emerga — così mi pare — una certa convergenza verso le indicazioni che erano venute dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali: mi riferisco al tentativo di bilanciare in qualche modo l'inemendabilità dei decreti-legge con la delimitazione ad alcuni settori e materie della possibilità di intervenire attraverso la decretazione d'urgenza. Il collega Di Muccio ha fatto riferimento ai sismi e alle calamità naturali; se i decreti-legge si limitassero ad affrontare queste ultime, non saremmo certamente qui a discutere di questo problema. Si è verificato invece, come tutti sanno, uno straripamento progressivo che si è andato sempre più accentuando...

GIUSEPPE AYALA. È una calamità in-naturale !

LEOPOLDO ELIA. ...e i decreti, con la loro reiterazione, sono diventati essi stessi una calamità, non naturale ma certamente istituzionale.

Desidero accennare brevemente al fatto che il nocciolo delle proposte di riforma costituzionale consiste in un'ipotesi di inemendabilità, alla quale alcuni vorrebbero

contrapporre, a guisa di compenso, un divieto di reiterazione, da parte del Governo, di decreti-legge che, una volta emanati, non siano stati convertiti, salvo poi valutare se si sia trattato di un vero e proprio rifiuto di conversione o se sia semplicemente trascorso il tempo previsto per la conversione senza che sia intervenuta una deliberazione del Parlamento. Vi è invece chi ritiene che questo compenso non sia adeguato, perché non si può scambiare l'inemendabilità con il divieto di reiterazione; occorrerebbe allora prevedere quanto proponeva la Commissione bicamerale, che è stato ripreso nel progetto di legge costituzionale Bassanini, ossia la delimitazione della decretazione d'urgenza ad alcune materie.

Un'altra possibile soluzione è quella contenuta in una proposta privata, della quale mi faccio eco, che è stata diffusa tra studiosi di diritto costituzionale a cura dei professori Luciani e Sorrentino e che non tocca, invece, il problema delle materie proprie del decreto-legge ma riguarda la procedura. Tale proposta è destinata ad essere oggetto di una riflessione in vista di un suo miglioramento sul piano tecnico, in ordine al quale presta il fianco a più di una critica, ma essa è comunque significativa come indirizzo. La proposta, che si limita a modificare il terzo comma dell'articolo 77 della Costituzione, recita: « I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se le Camere, entro venti giorni dalla loro pubblicazione, non ne abbiano riconosciuto, a maggioranza assoluta dei loro componenti, l'ammissibilità in base a quanto previsto dai commi precedenti e se essi non siano convertiti in legge entro novanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare i loro effetti.

« È vietata a pena di nullità la reiterazione, anche parziale, di decreti dei quali non sia stata riconosciuta l'ammissibilità o sia stata negata la conversione col voto di una delle Camere ».

Nell'ambito di tale proposta, resta il dubbio, nei casi in cui non vi sia un diniego di conversione ma si lasci trascorrere il tempo, se non vi sia egualmente il

pericolo di una reiterazione (già condannata dalla Corte costituzionale in una sentenza in cui ha preso in esame, sia pure in una fattispecie particolare, queste reiterazioni), che comporti una consolidazione della disciplina, come rischia di avvenire soprattutto per il decreto-legge sui termini, che si avvia alla decima reiterazione; ne derivano due anni, non solo di vigore, ma anche di efficacia della normativa, con conseguenze molto gravi, perché evidentemente diventa quasi impossibile annullare una disciplina che ha prodotto tanti effetti.

Perché si è determinato questo fenomeno? Tralascero l'ultimo periodo, quello del governo Ciampi, non perché ne facessi parte ma perché, anche se per ragioni abbastanza obiettive possono essersi verificati degli abusi, si trattava di un periodo in cui, non essendo praticamente il Parlamento attivo, era più probabile che si ricorresse a questo tipo di atto normativo; mi riferisco, invece, ai periodi in cui il Parlamento è in carica. Prevale sempre di più — questo va certamente deplorato — l'idea del fatto compiuto: si mette in Parlamento di fronte a un fatto compiuto, a qualcosa che c'è e che poi diventa difficile vanificare. È qualcosa di analogo a quello che nel diritto processuale è l'inversione dell'onere della prova: si rovescia sul Parlamento la difficoltà di ribaltare una situazione che nel frattempo è stata creata.

Debbo dire che questo Governo (lo rilevo non per fare della polemica, dato che questi aspetti non si valutano a peso e neppure secondo il numero dei decreti, ma sulla base della consistenza normativa delle innovazioni) ha prodotto, con il decreto in materia fiscale, che investe lo stesso ordinamento fiscale, un caso limite: infatti, sono state rovesciate gran parte delle linee della normativa fiscale in tema di accertamento, con i concordati (lasciamo da parte il condono e la questione se esso coinvolga, in certi casi, un problema di aggiramento del divieto di amnistia). Il problema più grave riguarda comunque l'ordinamento tributario del nostro paese, che viene modificato con un decreto-legge, non per aumentare, ridurre o eliminare

un'imposta, ma per disciplinare i meccanismi fondamentali di accertamento.

Siamo indubbiamente in presenza di un fenomeno che è diventato ancora più acuto e che pone il Parlamento della XII legislatura di fronte ad una sfida particolarmente grave, che credo vada al di là di alcuni dei rimedi proposti. Infatti, anche prevedendo la maggioranza assoluta per dichiarare l'ammissibilità dei decreti-legge, come si ipotizza nella proposta alla quale ho fatto riferimento, evidentemente, per non cadere nella casualità delle decisioni in cui tuttora versiamo, tutto è affidato alla capacità dell'intero Parlamento (maggioranza e opposizione) di opporvisi efficacemente e di preparare alternative serie, offrendo al Governo percorsi realmente solleciti e soprattutto interrompendo questa serie di decreti-legge.

Ci stiamo insomma veramente mordendo la coda, nel senso che produrre decreti-legge ha un doppio inconveniente. Il primo è di cementificare la legislazione — se così posso dire — raddoppiandola; nel senso che, siccome il decreto-legge è un atto avente forza di legge, per modificare in futuro tutti i contenuti normativi dei decreti-legge ci vogliono altre leggi o altri decreti-legge, non bastano altri tipi di fonti, a meno che non si affronti — cosa che finora non è avvenuta — il problema di una delegificazione organica. Il secondo inconveniente, gravissimo, è dato, accanto alla fuga dal regolamento, dalla fuga dalla giurisdizione: non facendo i regolamenti si evita il giudizio del TAR e del Consiglio di Stato, si lascia tutto alla Corte costituzionale ma questa, anche se ha sveltito al massimo le sue procedure, arriva sempre tardi perché è necessario che prima un giudice sollevi la questione di fronte ad essa. Quindi, la tecnica del fatto compiuto guadagna terreno, perché trascorrono almeno sette od otto mesi prima che la Corte possa occuparsi di un determinato caso, a meno che non cambino le procedure, come forse si sta pensando di poter fare per intervenire tempestivamente.

Ecco allora che il problema è veramente grave e va risolto soprattutto a livello costituzionale. Io sono favorevole, in

questo caso, allo stralcio rispetto a quello che faranno i soloni della Commissione Speroni o a quello che farà il Parlamento. Su questo punto il pericolo, l'urgenza sono talmente forti che lo stralcio si giustificherebbe; e si giustificherebbe il comitato bicamerale per preparare quel disegno di legge suggerito da chi mi ha preceduto poco fa. Tutto dovrebbe essere posto in essere per impedire che questo flusso torrenziale continui, con effetti molto gravi.

Allo stato degli atti, senza modifica costituzionale, non c'è molto da proporre, perché tutti i rimedi si sono rivelati assolutamente inadeguati. Inadeguato è stato infatti il tentativo attraverso la legge ordinaria, come è quella sulla Presidenza del Consiglio, di arginare almeno l'eterogeneità. Nella X legislatura è bastato inserire in un decreto-legge qualcosa di cui aveva bisogno l'IRI, anche se tutto il resto non aveva alcun rapporto con questo intervento, per far sì che il Presidente del Consiglio chiamasse a raccolta la maggioranza, anche senza porre la questione di fiducia ma per una sorta di fiducia implicita, e che l'eterogeneità venisse in qualche modo canonizzata. Quindi, per ora, bisogna evidentemente adattarci a quegli espedienti che, come ha ricordato la Presidente Iotti, nella X legislatura consentirono, attraverso un piano di accelerazione, di superare quelle difficoltà.

Io suggerisco poche cose. Suggerisco, nell'immediato, molto ottativamente di superare, se non altro per un onere di serietà da parte del Governo, la motivazione stereotipa del preambolo dei decreti-legge e di dire qualche cosa di più: qualche cosa che non sia il mero titolo del decreto-legge; qualcosa che, almeno alla prima lettura, suggerisca un motivo di urgenza vera, altrimenti non si tratta altro che di quelle formule che anche qualche magistrato usa in certi ordini di restrizione della libertà personale o che usano alcune autorità amministrative in motivazioni che non motivano nulla. Ecco, bisognerebbe superare lo stereotipo nella motivazione dei decreti-legge.

A parte questo, vediamo se vi sia qualche sanzione per l'eterogeneità. A questo

riguardo suggerirei non tanto di trasferire occasionalmente nel nostro regolamento alcune norme del regolamento del Senato ma forse, finché non ci sono i rimedi costituzionali, di farlo a regime, cioè di dare la possibilità di giudicare non rispondente ai requisiti dell'articolo 77 della Costituzione anche singole norme. In questo modo ci sarebbe un mezzo per colpire l'eterogeneità, affermando che uno o più articoli non solo non c'entrano niente ma sono addirittura del tutto disarmonici con il contenuto del decreto-legge. Allora potrebbe giovare questa possibilità di distinguere tra contenuti normativi diversi.

Anche un'altra novità che il Senato introdusse nel 1988 mi pare di notevole rilievo. Il sesto comma dell'articolo 78 del regolamento di quella Camera non stabilisce l'inemendabilità, che non poteva essere stabilita con regolamento al di fuori della Costituzione, però dispone che « gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea e sono stampati e distribuiti prima dell'inizio della discussione generale ». Questi emendamenti, dunque, non si incorporano nel testo-base, anche quando siano stati votati in Commissione, perché è bene che di fronte all'Assemblea appaiano, da una parte, il testo del decreto-legge così come approvato dal Consiglio dei ministri e, dall'altra, gli emendamenti che in sede parlamentare sono stati proposti. Anche questo è un metodo che può servire a distinguere meglio ciò che è omogeneo da ciò che non lo è; altrimenti siamo affidati alla pura estemporaneità. Il decreto-legge per gli organi collegiali del Ministero dell'ambiente di cui questa mattina — a mio avviso giustamente nel merito, anche se in questo dissenso dalla maggioranza — non sono stati riconosciuti i presupposti di costituzionalità, è caduto semplicemente per una casualità parlamentare, per l'assenza di alcuni deputati della maggioranza. Non è questo, non può essere questo il metodo organico per arginare i decreti-legge.

Credo che anche in attesa della riforma costituzionale, se veramente si vuole dare

qualche apparenza o qualche sembianza di verità a questo mito, che io non accetto, della contrapposizione tra una prima Repubblica, che avrebbe tanti scheletri nell'armadio, ed una seconda Repubblica, che non ne avrebbe alcuno, quello che conta è che maggioranza ed opposizione avvertano come una sfida alla XII legislatura questo problema dei decreti-legge. Se trovassero un metodo di soluzione, se potessero dimostrare al pubblico che la XII legislatura ha fatto quello che le precedenti non erano riuscite a fare, questo titolo di merito verrebbe riconosciuto...

GIUSEPPE CALDERISI. È un po' poco !

LEOPOLDO ELIA. No, non è tanto poco !

...verrebbe riconosciuto obiettivamente dal paese e da chi segue le vicende istituzionali di questa Repubblica.

VALTER BIELLI. Io sono un deputato alla prima legislatura e la cosa che mi ha sorpreso, all'inizio di questo lavoro in Commissione affari costituzionali, è stato il fatto che i primi provvedimenti esaminati sono stati tutti decreti-legge e che i colleghi continuavano a ripetersi che si trattava di decreti-legge provenienti dal vecchio governo. Ovviamente — si diceva — non si può pensare di bocciarli perché altrimenti si creerebbe un vuoto legislativo e sorgerebbero notevoli problemi. Sono trascorsi diversi mesi, eppure noi continuiamo sempre a lavorare sui decreti-legge ! La Camera (e questa Commissione che, più delle altre, è chiamata a lavorare su questo versante) si trova di fatto a svolgere uno strano ruolo che corrisponde a quello per alcuni versi ipotizzato dal collega Di Muccio. L'esecutivo sta infatti svolgendo le funzioni tipiche di un organo legislativo.

Credo si tratti di una realtà — in questo senso richiamo le affermazioni dello stesso ministro — che va considerata come un'anomalia. Il ministro Ferrara, del quale non ho condiviso molte delle considerazioni formulate nella precedente riunione, ha affermato che sicuramente non è questa la regola, non è questa la prassi. Credo che

nell'incontro di oggi il tema della filosofia sottesa al ruolo del Parlamento e di chi legifera debba essere affrontato con un discorso chiaro e preciso. Se fossero vere le affermazioni del collega Di Muccio a proposito dell'orientamento dell'attuale Governo, noi saremmo fuori dalla Costituzione vigente, nel senso che ci troveremmo ad avere effettuato un ulteriore passaggio. Mi auguro che tutto questo non accada.

Dobbiamo prendere atto che è in vigore un sistema elettorale maggioritario che determina una strana situazione: su tutti i decreti-legge, di fatto, se la maggioranza vuole, sarà espresso un parere favorevole alla sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza. Il collega Elia ha ragione quando sostiene che la votazione di questa mattina su quello che possiamo definire il decreto Matteoli ha rappresentato un incidente. In effetti, mancavano alcuni deputati della maggioranza... (*Commenti del deputato Calderisi*). Non certo perché mancavi tu, Calderisi!

La nostra Commissione si trova in una situazione tale per cui non si discute più sulla sussistenza di determinati requisiti ma si procede a votazioni a colpi di maggioranza e di minoranza. C'è mai stato un dibattito serio in questa Commissione al termine del quale abbiamo convenuto sull'assenza di determinati requisiti? In realtà, ad eccezione delle ipotesi in cui la minoranza ha accettato certe cose, è stato sempre espresso un voto di un certo tipo. Dico questo per sottolineare la necessità di rivedere l'attuale articolato, dal momento che con il sistema maggioritario si determina di fatto una situazione per cui, se il Governo continuasse a ricorrere alla decretazione d'urgenza, si sostituirebbe al ruolo che spetta al Parlamento.

Sono quindi favorevole a rivedere il tutto, sulla base delle affermazioni rese da « Sua Emittenza » all'epoca del suo insediamento, quando dichiarò che, rispetto al passato, il ricorso alla decretazione d'urgenza non avrebbe rappresentato la prassi del suo Governo. Il ministro Ferrara ha dichiarato la sua intenzione di cambiare in questa direzione. Quando si dice che già in passato si ricorreva troppo alla decreta-

zione d'urgenza, mi viene in mente quel detto in base al quale due errori non migliorano ma anzi aggravano la situazione. Sta di fatto che si sta proseguendo su una strada sbagliata.

Credo che nella seduta di oggi abbiamo il diritto — che corrisponde ad un dovere del Governo — di sapere su quale strada si intende andare avanti. Si tratta di un'esigenza che comporta risposte immediate, anche perché dalle dichiarazioni del ministro si deduce che pendono ancora numerosi decreti-legge emanati in passato e che, se seguiamo su questa strada per i prossimi mesi, non riusciremo a svolgere il nostro ruolo perché saremmo chiamati ad agire in un modo improprio. Se davvero intendiamo far giungere l'attuale situazione ad un punto di svolta, il Governo deve da subito modificare il proprio atteggiamento. In particolare, vorremmo sapere se il Governo sia intenzionato a riproporre quella consistente serie di decreti-legge che rischia di pioverci addosso o se, invece, intenda trasferirne il contenuto in disegni di legge. In definitiva, attendiamo un segnale che anche lei ha auspicato... Di Muccio pensa ad altre cose, ma spero che una volta tanto abbia torto.

FRANCO CORLEONE. Veramente, sarebbe la prima volta che ha ragione!

PIETRO DI MUCCIO. Hai detto che una volta tanto ho torto io!

VALTER BIELLI. Io sono per punire Di Muccio (lo dico in nome dell'amicizia che ci unisce in questa Commissione) perché in una seduta molto pesante svoltasi in quest'aula, all'una e mezza di una notte di agosto (mancava anche l'aria condizionata!), Di Muccio disse: « A quest'ora si lavora bene, per cui possiamo andare avanti » (*Si ride*).

Il Governo, a mio avviso, può tempestivamente intervenire, se ne ha voglia, per invertire la rotta. Va inoltre considerata una questione certamente non secondaria. Rispetto ad una pratica che sta diventando norma, in ordine alla quale il Presidente della Camera ha espresso la sua opinione,

la presentazione e la reiterazione dei decreti genera di fatto una situazione nella quale si consolidano fatti ed effetti. Con il ricorso ai decreti-legge si creano condizioni che impediscono successivamente di legiferare in termini propri. In sostanza, si è consolidata una prassi rispetto alla quale non si può più tornare indietro. Se la situazione è in questi termini, bisogna invertire e cambiare rotta. Credo si tratti di un obiettivo possibile, da conseguire cominciando a riflettere in maniera seria sulla modifica dell'articolo 77 della Costituzione (considerato che nella pratica abbiamo già modificato gli articoli 70 e 77). Anche se la realizzazione di tale obiettivo esigerà un periodo abbastanza lungo, credo che il problema vada comunque affrontato da subito. È possibile che il Governo cominci ad emanare decreti-legge rispetto ai quali sia opportunamente considerato il problema di un'omogeneità del contenuto? L'esempio più eclatante in questo senso è rappresentato dal decreto-legge sul differimento dei termini che, se non ricordo male, affronta ben 77 questioni tra le quali non vi è alcuna connessione.

È possibile iniziare a realizzare interventi di stralcio e di accorpamento, creando così le condizioni per una discussione di merito? La possibilità di procedere per stralci, nel senso cioè di mandare avanti alcune disposizioni e non altre, sia pure non prevista dalle disposizioni regolamentari, consentirebbe sia alla maggioranza sia alla minoranza di lavorare in Commissione in modo più proficuo: la minoranza non sarebbe costretta a dire «no» all'intero provvedimento quando non è d'accordo su una specifica questione; la maggioranza, dal canto suo, potrebbe incontrarsi con maggiore facilità con le opposizioni. Si tratta di un aspetto certamente non secondario sul quale credo che dovrebbe essere inviato un segnale.

Quanto al problema dell'inemendabilità dei decreti, nonostante si tratti di un discorso di prospettiva, ritengo che ci si debba orientare in questa direzione. Abbiamo potuto constatare in questa sede come alcuni decreti-legge reiterati contenessero, rispetto alla formulazione origina-

ria, nuovi articoli finalizzati non a recepire esigenze emerse nel corso di una discussione o di un dibattito ma spesso volti ad inserire elementi nuovi. Credo che ciò non sia ammissibile. Non sono cose di questa Repubblica (non dico prima o seconda)!

Concordo sulle valutazioni espresse in merito all'obbligo di pronunciarsi sui decreti entro sessanta giorni. Credo che, se si agisse su questo versante, potremmo realizzare notevoli passi avanti.

Quindi (il presidente ci chiede di essere sintetici e termino il mio intervento, anche per una maggiore produttività dei nostri lavori), credo che il ministro abbia teso a giustificare una pratica rispetto alla quale in qualche modo ha tentato di dissociarsi. A questo punto, però, non ci bastano più le parole, Ferrara; non possiamo — mi sia consentito dirlo — su questioni di questo genere usare la tecnica della propaganda e degli *spot* televisivi. È possibile, mi domando, che questa audizione serva a qualcosa, che incominciamo a vedere una pratica diversa? Questo sarebbe un segnale di non poco conto.

Mi auguro che questa audizione sia proficua per tutti, perché credo che in questo Parlamento maggioranza e minoranza debbano trovare un terreno di confronto reale sulla questione delle regole. Non possono esservi una maggioranza arrogante e neppure una minoranza arroccata: il terreno delle regole è il terreno della democrazia. Se agiamo sulle regole, credo che si possano creare reali occasioni di confronto, anche se — lo ripeto — la pratica portata avanti fino ad oggi non fa sperare che si vada in questa direzione.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Bielli. Credo di poterle assicurare che le audizioni si tengono non perché siano esercizi da *club*, ma perché hanno una loro efficacia, e credo che il ministro Ferrara sia d'accordo con noi su questo punto.

GIULIANO FERRARA, Ministro per i rapporti con il Parlamento. Non c'è dubbio.

GIUSEPPE AYALA. Ho dovuto rapidamente cambiare i miei appunti, che mi

servono per fissare le idee, dopo l'intervento del collega Elia, perché molte delle cose (lo dico con una forma di compiacimento personale, si intende) che pensavo di dire, con una capacità ovviamente superiore alla mia le ha illustrate il professor Elia, per cui mi limiterò ad alcuni concetti molto semplici.

PIETRO DI MUCCIO. Infatti, bisogna parlare sempre prima di Elia!

GIUSEPPE AYALA. Poiché di protagonismo ne ho avuto molto nella vita, tutto sommato, se parlo meno, non succede nulla...

PRESIDENTE. Lei dirà delle cose originali, l'importante è che non vi siano ripetizioni, questo interessa l'economia dei lavori.

GIUSEPPE AYALA. Sono stato molto sensibile, anche nella precedente legislatura nella quale per la prima volta ho esercitato il mandato parlamentare, a questo problema che ciascun deputato avverte sulla propria pelle, cioè il ricorso indiscriminato alla decretazione d'urgenza, che certamente strozza l'attività parlamentare nel suo pieno dispiegarsi, così com'è previsto dalla Costituzione.

Aggiungerei una riflessione, che forse può sembrare un di più, ma credo che non lo sia: uno dei grandi problemi di questo paese (lo diciamo tutti da tempo, io in precedenza ho rivestito un ruolo nel quale ero colui che doveva applicare le leggi che altrove venivano fatte; adesso mi ritrovo a coltivare quanto meno l'illusione di poter dare un contributo alla confezione di una legge) è l'ipertrofia legislativa, perché è proprio la maniera migliore per tradire quella semplicissima convinzione secondo la quale le regole intanto puoi pretendere che vengano da tutti rispettate, in quanto siano le più semplici e chiare possibili ed anche numericamente limitate. Certo, in una società complicata come la nostra, pretendere che le leggi siano pochissime mi sembra utopistico...

PRESIDENTE. Se lei mi consente, vorrei ricordare che l'Inghilterra ha 8 mila leggi, l'Italia 200 mila.

GIUSEPPE AYALA. Sì, l'Inghilterra ne ha 8 mila e noi circa 150 mila vigenti. Questo è un dato oggettivo che ha l'eloquenza dei numeri.

Poiché anche coloro che mi hanno preceduto hanno parlato di una sorta di impegno di questa XII legislatura a segnare veramente una svolta non soltanto sul piano delle etichette, ma su quello concreto dell'attività istituzionale, anche da questo punto di vista è innegabile che il ricorso indiscriminato alla decretazione d'urgenza sia il più grande contributo allo sviluppo dell'ipertrofia legislativa, anziché al ridimensionamento di essa in un sistema normativo chiaro, più facilmente intellegibile e quindi più agevolmente osservato dai destinatari della norma, che sono i cittadini.

Se così stanno le cose, mi pare che sostanzialmente vi sia un accordo di tutti su un dato oggettivo: il decreto-legge è una presenza troppo ingombrante per l'attività parlamentare; esso violenta il corretto funzionamento del sistema costituzionale ed occorre fare qualcosa. O cambiamo la Costituzione nel senso di trasferire al Governo il potere legislativo (ipotesi che, peraltro, non mi pare ci trovi tutti d'accordo) oppure, tenuto conto che un impianto costituzionale c'è, che questa è una Repubblica parlamentare, che la sovranità popolare risiede nel Parlamento e che quest'ultimo è titolare del potere legislativo, su questa ovvia e forse superflua considerazione vediamo di intervenire, nel senso di ricondurre il ricorso al decreto-legge ad una situazione di eccezionalità, anziché ad una di normalità che definirei emergenziale. Francamente, non tutti i decreti-legge hanno finalità che mi sentirei di censurare: è stato richiamato, per esempio, il governo Ciampi e la particolarità in cui esso si mosse, ma anche per il Governo Berlusconi indubbiamente alcuni decreti-legge sono dettati da una qualche emergenza. Però, in questo paese abbiamo talmente tante emergenze che quella strada

conduce inevitabilmente ad incrementare il ricorso al decreto-legge invece di decrementarlo.

Sono molto contento di un'osservazione svolta dal professor Elia, cioè che l'unica, la principale strada, direi l'autostrada da percorrere è quella della modifica costituzionale: non c'è niente da fare, bisogna decidersi a mettere mano all'articolo 77 della Costituzione che la Presidente Iotti ha ricordato essere stato oggetto — forse non approfonditamente come altri — di esame da parte della cosiddetta Commissione bicamerale dell'XI legislatura.

Pertanto, nel mese di luglio di quest'anno — non per fare il Pierino, Di Muccio, te l'assicuro — ho letto attentamente gli atti della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e mi sono convinto di trasferire il testo varato dalla medesima in una proposta di riforma costituzionale, firmata soltanto da me e presentata nello stesso mese di luglio.

Gli eventi successivi, non ultima anche la sortita — che condivido pienamente — della nostra Presidente, onorevole Pivetti, mi hanno convinto ieri ad inviare una lettera a tutti i colleghi nella quale sottolineo come questo, a mio avviso, sia un punto di partenza sufficientemente adeguato, anche perché non è l'idea dell'onorevole Ayala (che può anche essere buona, così come limitata), ma è il frutto del lavoro della ricordata Commissione bicamerale.

Cerchiamo di ottenere una dichiarazione d'urgenza per l'esame di questa proposta di legge ed intanto mettiamo in moto il meccanismo per una riforma costituzionale che tutti siamo convinti essere sicuramente la strada migliore. Quindi, da questo punto di vista, sono a posto con la mia coscienza: ero convinto ed oggi, dopo quello che ho ascoltato, sono ancora più convinto che quella sia la strada da percorrere e spero che su di essa si maturi il consenso più ampio possibile, eventualmente integrando quella proposta. Per esempio, l'accento al ricorso alle procedure fatto dal professor Elia mi è sembrato molto interessante.

Mutuando il linguaggio economico, si potrebbe dire che contemporaneamente vi è un problema di breve e medio termine, perché ovviamente una riforma costituzionale, peraltro non semplicissima, richiederà tempi lunghi. Nel medio termine potrebbe essere una strada percorribile quella di procedere a modifiche del regolamento, ma il problema urge, altrimenti non staremmo qui a parlarne e non leggeremmo sui giornali le polemiche o comunque le opinioni che si susseguono in ordine alla censura al Governo per l'eccessivo ricorso ai decreti-legge. D'accordo con il collega che mi ha preceduto, gradirei che il ministro Ferrara ci desse lumi e mi auguro anche — senza con questo volergli suggerire nulla — segnali confortanti.

Se, come ricordava la Presidente Iotti, a suo tempo, quando era ministro per i rapporti con il Parlamento l'onorevole Mattarella, si ricorse ad una sorta di espediente tra i Capigruppo, ad un *agreement* per cercare di ridurre il problema, indubbiamente il ruolo del Governo è essenziale (sto dicendo l'ennesima ovvietà). Quindi, vorrei conoscere l'orientamento del Governo soprattutto sul piano dell'omogeneità della materia, cioè non più decreti *omnibus*, dove c'è tutto ed il contrario di tutto (come dimostra l'esempio incredibile del decreto sui termini, pur non volendo in questo modo attizzare polemiche o fare censure per le quali non avrei titolo nei confronti di chicchessia). La cosa più importante che mi sembra emerga dall'audizione del ministro per i rapporti con il Parlamento — come giustamente ha ricordato il presidente — è ricevere indicazioni e segnali sull'opinione del Governo su questo problema, che mi auguro anche il Governo stesso riconosca essere reale e non uno strumento per attizzare una polemica.

ROSANNA MORONI. Premetto che sono fermamente convinta che la ripartizione dei poteri prevista dai nostri costituenti è fondamento essenziale della democrazia e che qualsiasi interferenza fra i tre poteri è nefasta, così come ritengo che debba essere riaffermata la diversità dei ruoli fra potere legislativo ed esecutivo e

l'inaccettabilità di « appropriazioni indebite » (mi si consenta l'uso di questo termine). Il Governo non può e non deve esaurire il Parlamento, non può e non deve avocare a sé poteri assegnati dalla Costituzione alle Camere. Di fatto, quella che doveva essere un'eccezione, un caso straordinario, è divenuta una regola. Questo non significa però che il costume diventi norma.

Le affermazioni del collega Di Muccio sono estremamente preoccupanti. È vero quello che egli afferma in merito alle motivazioni dell'abuso della decretazione di urgenza: « Il Governo ottiene immediatamente ciò che desidera ». Gli sono grata di questa ammissione, anche se la situazione era di un'evidenza lampante. Mi preoccupa però che si ammetta tanto serenamente e semplicemente di ignorare, anzi di prevaricare il Parlamento nel suo ruolo fondamentale. Di Muccio dimentica che la Costituzione non prevede — non ancora, almeno — che il Governo emani decreti per fare i propri comodi; la Costituzione prevede soltanto che il Governo si sostituisca al Parlamento in casi straordinari di necessità e urgenza.

Ancora più sorprendenti e preoccupanti sono le affermazioni relative al tramonto del Parlamento legislatore ed al fatto che gli elettori scegliendo, con il maggioritario, una maggioranza, le attribuiscono contemporaneamente la titolarità a legiferare.

Mi scuso per l'interruzione di prima, ma veramente credo che simili convinzioni vadano in un'unica direzione: la dittatura. Si vuole sempre più restringere il potere nelle mani di pochi, si vuole un'oligarchia. Ribadisco che, secondo questa logica, se dovessimo arrivare all'elezione diretta del Capo dello Stato, questi avrebbe diritto all'esercizio del potere legislativo! Questa è la strada che conduce alla dittatura, ripeto. Invece di criticare e condannare l'abuso commesso da un organo che esecutivo è ed esecutivo deve restare, si intende capovolgere la questione e legittimare la vocazione di un diritto altrui.

Anch'io, come il collega Bielli, sono alla prima legislatura e non conosco, non avendo letti, i documenti della Commissione

per le riforme istituzionali su questa materia; però ritengo che la Costituzione su questo punto debba rimanere invariata. Semmai, devono essere i regolamenti ad adeguare le proprie disposizioni alla Costituzione e poi, secondariamente, alle situazioni oggettive che ci troviamo dinanzi. Quindi, eventualmente, il regolamento dovrebbe prevedere strumenti perché i decreti-legge non titolari dei presupposti costituzionali siano bocciati. Non si può tollerare, infatti, che, in genere, l'esame ai sensi dell'articolo 96-bis sia superato perché ovviamente le posizioni della maggioranza parlamentare e quelle del Governo coincidono. Sarebbe necessaria una maggiore correttezza dei parlamentari nel valutare oggettivamente, e non secondo posizioni di parte, la sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione.

Visto, però, che così non è, forse potremmo prevedere nel regolamento criteri oggettivi per valutare l'effettivo sussistere di certi presupposti. Sicuramente potremmo — anzi dovremmo — introdurre nel regolamento una regola rigida che imponga l'assoluta omogeneità delle materie oggetto di un medesimo decreto, perché troppe volte ormai ci troviamo di fronte a provvedimenti che presentano iniziative davvero necessarie e urgenti per farne passare altre che tali non sono. Sicuramente dovremmo pretendere una regolamentazione che vieti la reiterazione ripetuta dei decreti-legge: siamo arrivati fino a dieci reiterazioni!

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SERGIO MATTARELLA

ROSANNA MORONI. Mi avvio alla conclusione, perché ho affermato proprio oggi di voler essere estremamente sintetica. Però vorrei raccomandare ai colleghi di ragionare non semplicemente, sempre e soltanto secondo un'ottica di appartenenza alla maggioranza o alla minoranza, ma secondo principi che devono valere in linea generale e per tempi lunghi, principi che devono tenere in massimo conto il fatto che tutti, indipendentemente dalla consi-

stenza numerica dei gruppi, portano un contributo al dibattito democratico.

Consentitemi un'ultima notazione molto critica: l'assenza pressoché completa di rappresentanti della maggioranza è indicativa del diffuso atteggiamento di fronte a questo tipo di problematiche: non hanno bisogno di discutere e confrontarsi in Commissione perché possono comunque contare sui numeri.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, do la parola al ministro Ferrara per la replica.

GIULIANO FERRARA, Ministro per i rapporti con il Parlamento. Grazie, presidente; ringrazio gli onorevoli colleghi e comincio col dire che sono stato garbatamente rimproverato dall'onorevole Bassanini perché avrei potuto essere più diligente. Ho cercato — ne fa fede il resoconto parlamentare — di proporre a questa Commissione una base di discussione sobria, tendendo, fin dalla relazione, a sollecitare un dibattito che avesse come obiettivo quello di arrivare a risultati operativi. Farò adesso, nel corso della replica, una proposta.

Ho l'impressione che il dibattito sia stato, da questo punto di vista, estremamente utile. Certo, si può sempre essere più diligenti di quanto non si sia stati, su questo non c'è dubbio; però, bisogna anche evitare che la diligenza, la quale è una virtù, tracimi, per così dire, in spirito pedante. Bisogna evitare (questa è una mia vecchia convinzione) che la politica diventi pura accademia e che perda quella vitalità, quello spirito di aderenza al particolare delle circostanze, delle congiunture in cui le discussioni si svolgono, che è una sua straordinaria qualità, come dimostra l'intervento estremamente asciutto, improntato a un brillantissimo schematismo di analisi e di proposta, svolto in questa sede dall'onorevole Iotti.

L'onorevole Bassanini mi rimproverava anche, sempre con grande garbo — ed io lo ringrazio del garbo con cui l'ha fatto —, qualche approssimazione e carenza di precisione. Ha però dimenticato di specificare

in che cosa io fossi stato approssimato e carente in fatto di precisione. Rivolgere un'accusa di approssimazione e carenza di precisione, sia pure con garbo ed ironia, senza specificazioni è in sé un errore di approssimazione e carenza di precisione. Mi rendo conto che avrei potuto esporre un compito più ricco sul piano del credito bibliografico, ma mi attengo alla celebre « rasoia » che un grande logico medievale affibiò al pensiero dell'epoca e che è uno dei fondamenti, credo, del pensiero e della politica moderni: *frustra fit per plura quod fieri potest per pauciora*.

Detto questo, ripeto con molta umiltà (se così posso dire) che il Governo, in stretto contatto con la Presidenza della Camera e la Presidenza del Senato, in collaborazione con le Conferenze dei Capi-gruppo (che sono poi il suo vero, unico strumento di interlocuzione, da questo punto di vista, con il Parlamento: altri sono i compiti autonomi della maggioranza parlamentare, altri sono i compiti autonomi delle Assemblee e delle Commissioni), ha perseguito e persegue, come ho cercato di testimoniare introducendo questa discussione, alcuni obiettivi che possono essere perseguiti — come la discussione e la pertinente, puntigliosa analisi dell'onorevole Bassanini dimostrano — attraverso due vie, che mi ero permesso di indicare: quella della riforma costituzionale, sulla scorta del lavoro già compiuto (con le precisazioni, su cui poi entrerò nel merito, fatte dall'onorevole Iotti) dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, e la via regolamentare. Questi obiettivi sono a mio avviso assai chiari. All'ingrosso, ma senza alcuna approssimazione, possono essere sintetizzati anzitutto nell'idea di limitare il potere legislativo diretto del Governo — vedremo poi se attraverso una riduzione delle materie di intervento stabilita o meno attraverso la via casistica; su questo il dibattito è aperto, come è giusto e normale che sia, nella maggioranza e nelle opposizioni e ciò mi ha molto interessato — e soprattutto (questa è la mia più grande preoccupazione) il potere di reiterazione cominciato nel novembre del 1969 con il celebre

episodio parlamentare del decretone (che, pur essendo anagraficamente abbastanza giovane, rammento con grande precisione). Ricordo che all'ostruzionismo psiuppino si associò anche con un intervento abbastanza famoso, molto lungo e brillantemente ostruzionistico l'onorevole Ingraò. Quel potere di reiterazione ha portato, come sosteneva il Presidente del Consiglio nel suo rapporto alle Camere all'atto della presentazione del Governo, ad una sorta di vera e propria legislazione extraparlamentare.

Il secondo obiettivo — lo specificherei ancora meglio, nel senso che deve uscire dalla vaghezza — consiste nel conferire ai Presidenti delle Camere, sempre attraverso un'ibridazione anche dal punto di vista dei tempi della via della riforma regolamentare e della via della riforma costituzionale, poteri per l'adempimento del disegno costituzionale di approvazione entro sessanta giorni dei decreti-legge.

Un altro punto sollevato dall'onorevole Calderisi riguarda le norme per la delegificazione in rapporto alla decretazione d'urgenza. Su questo durante il governo Amato il Parlamento ha fatto grandi passi avanti attraverso l'uso dello strumento della legge delega, uso al quale anche questo Governo fa riferimento credo abbastanza propriamente. Accanto a ciò si pone l'accelerazione dell'iter legislativo (come l'onorevole Calderisi non si stanca di sostenere da tempo), della procedura della sede redigente, come sede ovviamente distinta dalla referente e dalla legislativa, sulla quale sappiamo essersi caricato un grumo di incomprensione politica e di diffidenza legato alle vicende della vecchia cultura di parlamentarismo consociativo (lasciatemi usare questo termine, forse spesso abusato anche da esponenti della maggioranza cui appartengo).

Tutto questo nell'ambito — lo diceva l'onorevole Di Muccio a suo modo e con le sue argomentazioni molto radicali — di una revisione anche della dottrina parlamentare alla luce dei nuovi elementi di sistema introdotti dalla nuova legge elettorale. Ma questo è un altro discorso parallelo, in

qualche modo anticipatorio in termini politici rispetto alla questione dei decreti.

Questi obiettivi sono esattamente gli stessi — ne sono molto lieto; avevo fatto espresso riferimento alla prevista riunione della Giunta per il regolamento fissata per l'11 ottobre — proposti dall'onorevole Pivetti, quando in sede di Giunta per il regolamento ha parlato di un limite alla reiterabilità dei decreti-legge tale da assicurare la deliberazione delle Camere entro i termini certi di sessanta giorni previsti dalla Costituzione, riferendosi anche alla speditezza ed efficienza del procedimento con una adeguata e coordinata ripartizione dei provvedimenti tra le due Camere e svolgendo altre considerazioni di merito, più tecniche, ma estremamente importanti legate alla questione della emendabilità. Sul rapporto di tale questione con il potere di porre la questione di fiducia sui decreti, dirò qualcosa successivamente analizzando le questioni poste dal Presidente Iotti.

Personalmente credo che l'obiezione di quest'ultima sulla questione della casistica abbia un suo valore. Non lo dico per ironia o per spirito dissimulatorio, ma l'ultimo decreto-legge fondato su una casistica molto precisa, direi anche molto radicale, è stato un provvedimento che ha avuto una vita molto tormentata, addirittura drammatica, alla fine è stato abbandonato dalla maggioranza al suo destino in Parlamento ed è quindi decaduto per essere stato respinto dalla Camera dei deputati: è il decreto-legge sulla custodia cautelare in carcere e sul riequilibrio dei rapporti tra accusa e difesa, giornalmisticamente noto come decreto Biondi ...

VALTER BIELLI. Noi lo chiamavamo decreto salvapotere !

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Voi parlate anche di « Sua Emittenza », parlate sempre degli *spot* televisivi, di cui giustamente avete fatto uso in campagna elettorale, anche se non in maniera sufficiente a conquistare la maggioranza politica di questo Parlamento.

VALTER BIELLI. Avevamo poche TV...

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Me ne dispiace per voi, questo è un paese libero!

PRESIDENTE. Non apriamo un altro dibattito!

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. La questione della casistica è effettivamente molto controversa. Personalmente — ma in proposito sovrana ed autorevole è l'escussione del problema da parte del Parlamento nelle sedi proprie — mi sembra che il Presidente Iotti abbia perfettamente ragione.

FRANCO BASSANINI. Che cosa propone per evitare il ricorso al decreto-legge? La casistica ha i suoi difetti: quale altra soluzione propone?

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Si può non restare fermi, forse; ovviamente non ho una proposta organica ...

FRANCO BASSANINI. È questo il punto, bisogna avere un'alternativa!

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Ci si può basare nuovamente sui criteri; uno è già affermato, è quello della straordinaria necessità ed urgenza ...

FRANCO BASSANINI. Si è rivelato incapace di contenere l'abuso.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Si è rivelato capace di contenere l'abuso, come ha ricordato il Presidente Iotti, per ventuno anni; per ventuno anni si è potuta rispettare la Costituzione!

Vorrei aggiungere ad integrazione di quanto detto dal Presidente Iotti che ciò è stato possibile anche perché il sistema politico aveva una sua organicità; il Parlamento, i partiti politici, gli usi, i costumi di questa democrazia parlamentare avevano robuste radici nella Costituente, nell'esperienza ciellennista, nella concreta sto-

rica autorappresentazione del sistema politico. Questo ha reso possibile rispettare la Costituzione per ventuno anni, onorevole Bassanini. Sono seguiti molti altri anni in cui un processo degenerativo è cresciuto esponenzialmente fino ai livelli patologici degli ultimissimi tempi. Come ha ricordato l'onorevole Calderisi, ancora all'epoca dell'ultimo governo Andreotti la media era di otto decreti al mese; questa media, non fisiologica ma già patologica, è però diventata mostruosa con gli ultimi tre governi. Metto per la prima volta, per dare soddisfazione all'onorevole Bassanini, nell'elenco dei governi con media altamente patologica di decretazione d'urgenza anche il Governo Berlusconi, comprendendovi naturalmente anche i governi Amato e Ciampi.

FRANCO BASSANINI. Anche otto decreti al mese sono tanti, ministro!

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Una questione importante è stata posta dal Presidente Iotti, ma anche dagli onorevoli Bielli e Ayala di recente: che cosa facciamo per l'alto numero di decreti odierni, per filtrare ciò che esiste? Il Presidente Iotti ha ricordato uno sforzo fatto nella Conferenza dei capigruppo, ovviamente di comune accordo con il Governo e con il ministro per i rapporti con il Parlamento, per sfoltire il numero dei decreti presenti all'atto dell'inizio di una legislatura, una di quelle in cui il Presidente Iotti ha esercitato le sue funzioni al vertice della Camera dei deputati. Per la verità anche all'inizio di questa legislatura la Conferenza dei Capigruppo sia della Camera sia del Senato, in collaborazione con il ministro per i rapporti con il Parlamento, che vi partecipa e vi rappresenta il Governo, ha compiuto un analogo sforzo, che in qualche misura è stato coronato da un certo successo. Nei dati quantitativi che ho offerto alla vostra riflessione — forse questa può essere un'approssimazione che, in modo non approssimato, va segnalata — avevo ommesso il fatto che di sessantotto decreti-legge lasciati sui tavoli parlamen-

tari dal governo Ciampi ne restano da convertire ventisette, non perché il Governo sia bravo, ma perché il circuito Governo-Parlamento ha saputo funzionare responsabilmente, nonostante le note difficoltà politiche degli ultimi mesi, ed ha saputo compiere un'opera di filtraggio costituzionale, sgombrando parecchio il tavolo del Parlamento. Naturalmente a questi ventisette decreti-legge se ne aggiungono tredici dei ventitré complessivi emanati dal Governo Berlusconi ed ancora in corso di conversione. Pertanto, nonostante sia ancora di emergenza, la situazione è fortemente migliorata proprio perché si è stati capaci — anche facendo tesoro dell'esperienza del passato — di compiere il lavoro al quale l'onorevole Iotti si è richiamata.

Per quanto riguarda ciò che si dovrà fare d'ora in avanti, dopo la lettera del Presidente Pivetti, che rappresenta uno stimolo molto forte ad operare in questo senso, anche perché ripropone di fronte alla Giunta per il regolamento la questione in termini estremamente efficaci, ho pensato che una cosa si poteva fare: procedere alla costituzione di una Commissione, che sarà coordinata dal capo del dipartimento per i rapporti con il Parlamento e composta anche da dirigenti del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, che lavori in stretto contatto con gli uffici legislativi dei diversi ministeri interessati, in un limite temporale prefissato — che immagino possa essere di trenta giorni — al fine di realizzare alcune cose concrete, emerse dall'esperienza di lavoro delle Conferenze dei Capigruppo. La prima è l'individuazione dei decreti-legge che è possibile non reiterare, sostituendoli con ordinari disegni di legge, fatti salvi, nelle forme da stabilire, gli effetti giuridici eventualmente consolidati. La seconda è di individuare e di eliminare nei decreti-legge in corso di reiterazione, il cui numero — ripeto — è fortemente calato, le norme non connotate dai requisiti costituzionali di necessità ed urgenza e comunque contrari alle prescrizioni legislative vigenti (mi riferisco anche alla legge n. 400); tali norme potranno

eventualmente essere trasferite in disegni di legge. Ciò consentirebbe di avere decreti più leggeri ed asciutti, sui quali la discussione potrebbe essere molto meno onerosa per le Camere. In terzo luogo proporre, ove possibile, l'accorpamento — questo è un tema molto difficile e complesso — di decreti che siano tra loro omogenei, oppure l'accorpamento di un contenuto normativo omogeneo disperso in più decreti, facendo decadere i decreti così svuotati, con guadagno in termini numerici e di omogeneità della decretazione stessa. Questo per sollevare le Camere dall'ingombro denunciato dal Presidente Pivetti.

Tuttavia tale processo non è facile — dobbiamo esserne consapevoli — perché si pone una serie di problemi di ogni genere; tuttavia siamo convinti che questa sia davvero la scelta che il Governo può concretamente compiere per contribuire a risolvere la situazione.

Rilevo anche — la mia è una sorta di chiosa al discorso che abbiamo fatto finora — che vi è una difficoltà di principio: il Governo non ha titolo per interferire con l'autonoma e sovrana disposizione del Parlamento nella materia che riguarda i suoi poteri e le sue norme regolamentari. Pertanto, nel momento in cui ci siamo accinti all'opera di riduzione della mole di decretazione d'urgenza giacente davanti alle Camere, ci siamo trovati di fronte a questa difficoltà di principio: non volevamo interferire con i poteri del Parlamento, era nato un dibattito sulla riforma regolamentare (che poi si è spento all'inizio della legislatura) e c'era una sorta di imbarazzo istituzionale ad elaborare proposte. Ad un certo punto si era perfino accennato ad una Commissione *ad hoc* — non so se alcuni colleghi presenti in quest'aula lo ricordino — che compisse una sorta di esproprio, allo stesso modo in cui la Commissione bilancio compie una sorta di esproprio istituzionale, ai sensi delle leggi che regolano la normazione del bilancio dello Stato e della legge finanziaria, di alcuni dei poteri delle Commissioni di merito, attraverso un'analisi in via prioritaria finalizzata ad una sorta di riscrittura del tema della decretazione d'urgenza; in sostanza tale Com-

missione avrebbe dovuto compiere, in termini istituzionalmente molto più autorevoli e vincolanti, il lavoro che questa Commissione per l'accorpamento ed il fil-traggio dei decreti farà in termini di puro coordinamento attraverso gli uffici. Tuttavia anche in questo ambito non avevamo poteri diretti di intervento, ma solo poteri di interlocuzione.

Spero che questa sia una risposta utile — non penso a ricette miracolose — che risponda alle obiezioni avanzate dall'onorevole Mattarella nel corso del suo intervento *de iure condito*, di taglio molto concreto e pratico; anche l'onorevole Andreatta, in sede di Conferenza dei Capi-gruppo alla Camera, ha sempre molto insistito su questo punto, ponendo al Governo il problema dell'obiettiva necessità di dare un contributo all'eliminazione dell'eccesso in tema di decretazione d'urgenza.

Vorrei fare un'osservazione sul tema della questione di fiducia richiamata dall'onorevole Iotti. Non sono né un vecchio né un giovane parlamentare, anzi non sono affatto un parlamentare, avendo avuto un'unica esperienza in un altro Parlamento, il Parlamento europeo; credo tuttavia che porre la questione di fiducia, che tradizionalmente è considerato un veicolo, qualche volta anche brutale, per interrompere la riflessione ed il potere di intervento del Parlamento sui testi normativi, abbia anche un altro risvolto concernente la vita del Governo e la sua stessa esistenza politica. Ha cioè un risvolto che dovrebbe essere apprezzato nel momento in cui si valuta il senso della questione di fiducia posta davanti alle Camere: è vero che porre la fiducia su un decreto-legge vuol dire cumulare un altro atto in cui l'esecutivo interviene in termini di potere legislativo diretto, forzando la capacità autonoma del Parlamento di produrre la norma, ma è anche vero che in questo modo — cosa che non si verifica nel momento in cui il decreto-legge viene approvato dal Consiglio dei ministri ed emanato dal Presidente della Repubblica — il Governo mette in discussione la sua stessa esistenza. Si deve dunque presumere —

visto che il Parlamento è veramente sovrano e che nel voto di fiducia può esprimersi in un modo o nell'altro — che questa è una tipica questione nella quale al Governo, per cogenti ragioni politiche, non sono consentiti abusi. Credo però che sarà possibile una riflessione più approfondita su questo aspetto in sede di dibattito sulla riforma costituzionale. Ne parlerò anche con il ministro per le riforme istituzionali; a tale proposito credo che la Commissione dovrebbe ascoltare il parere del ministro Speroni che mi pare stia lavorando molto seriamente su tali questioni.

In conclusione voglio soltanto ribadire che questo Governo (mi rivolgo all'onorevole Moroni) ha cercato di fare il possibile nelle pur complicate condizioni date. Dobbiamo tener conto che il Parlamento non è più fondato sull'esistenza dei partiti, se non parzialmente, direi forse in modo nuovo, sperimentale, dal momento che i partiti esistono, come esistono i gruppi parlamentari e come esistono ancora nel paese apparati della politica; il Parlamento, quindi, non è più fondato sulla tradizione politica dei partiti usciti dalla guerra di liberazione e dalla fase costituente della nostra Repubblica. Naturalmente ciò comporta gravissimi problemi ed il Governo in carica e questo Parlamento ne fanno le spese: non esiste più quel filtro culturale, politico, che ha funzionato, nel male ma anche nel bene, che ha prodotto quantità di decisioni e volontà politiche che oggi mancano e rendono spesso più aleatorio il processo decisionale del Parlamento e, in verità, anche del Governo.

L'assenza dei partiti politici si avverte anche nella fase di elaborazione delle proposte, di discussione ed approvazione delle medesime in Consiglio dei ministri: è un dato storico, sarebbe assurdo se non fosse così. Da questo punto di vista non esprimo altro che giudizi obiettivi e analitici. Su un aspetto, tuttavia, credo di poter rassicurare l'onorevole Moroni: non vi è alcun atto di questo Governo che vada nella direzione di una sbrigativa presa di possesso o di un abuso di poteri che non siano a questo Governo delegati dalla legge ed anche — lo

sottolineo — dall'uso e dalla consuetudine parlamentare. Vi è stata una sgradevole polemica sulla questione del tempo che il Governo impiega in Parlamento: si è trattato di una classica discussione nata su un malinteso, su un equivoco, nel senso che il giudizio pratico, diciamo pure un po' brutale, sbrigativo, espresso dal Presidente del Consiglio, che però non aveva alcunché di irrispettoso, come dimostra anche la sua prassi personale di capo di un Governo parlamentare (così il Presidente del Consiglio si comporta in tutti i suoi atti che contano, in tutti i suoi atti pubblici)...

PIETRO DI MUCCIO. Dobbiamo pure ricordare che il Presidente del Consiglio è anche un deputato del Parlamento!

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Naturalmente è anche un deputato...

PRESIDENTE. Vi prego di non aprire un altro dibattito.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Non intendo aprire un altro dibattito, cerco solo di rispondere all'accusa rivolta al Governo dall'onorevole Moroni di preparare una nuova dattatura...

ROSANNA MORONI. Le considerazioni dell'onorevole Di Muccio lasciavano presupporre...

PIETRO DI MUCCIO. Basterà leggere il resoconto stenografico del mio intervento, per comprendere quello che intendevo dire.

GIULIANO FERRARA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. L'onorevole Di Muccio può forse puntare ad una sua dittatura personale, che non implica in questo caso la responsabilità del Governo, di questo voglio rassicurare l'onorevole Moroni...

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Ferrara, con l'intesa che torneremo ad ascoltarlo al termine dei lavori della commissione che verrà istituita.

La seduta termina alle 20,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23,10.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO