

LA RIFORMA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (DAL 1981 AD OGGI)

di Donato MARRA (*)

1. Ringrazio il Prof. Barile per avermi dato l'occasione di tornare a Firenze e di partecipare a questo Seminario di Studi Parlamentari, cosa che faccio sempre molto volentieri. Come sempre mi succede tutte le volte che sono chiamato a esporre la vicenda relativa alla riforma del regolamento della Camera dei deputati, mi sono posto il problema di quale taglio dare al mio intervento, quali aspetti approfondire in modo particolare, di fronte ad un uditorio come il vostro, particolarmente qualificato e già sufficientemente informato sulle varie questioni oggetto della riforma. Ho pensato perciò che la cosa migliore da fare fosse quella di tentare di ripercorrere sinteticamente l'intero processo di riforma del regolamento del 1971 che, come voi sapete, è iniziato circa 10 anni fa.

Un processo di riforma, quindi, che è stato lento, travagliato, difficile proprio perché ha implicato scelte politicamente impegnative. Mi sembra questa una importante conferma del fatto che il problema del regolamento della Camera, della disciplina procedurale delle funzioni parlamentari, ha una grande rilevanza sul piano politico-istituzionale, conseguenza diretta della ampia autonomia organizzativa che la Costituzione ha ritenuto di lasciare a ciascuna Camera, pur fissando evidentemente alcune direttive di fondo. Da questa regolamentazione dipende largamente il modo in cui le Camere funzionano e quindi la funzionalità complessiva, non solo del sotto-sistema parlamentare, ma dell'intera forma di governo, che non a caso continuiamo appunto a definire come governo parlamentare. E questo è stato vero fin dalle prime modifiche approvate ormai nel lontano autunno dell'81, come esattamente

(*) Segretario generale della Camera dei deputati.

ebbe modo di rilevare in un commento apparso sulla Rivista *Quaderni costituzionali* il Capotosti, diversamente dal Rescigno, al quale sembrava invece trattarsi di interventi prevalentemente tecnici, di non grandissimo significato sul piano della politica istituzionale. Oggi, penso, sarebbe impossibile sostenere una tesi di questo tipo.

Se noi prescindiamo da alcune innovazioni, pure interessanti, che hanno riguardato istituti specifici — mi riferisco in particolare all'introduzione del vaglio preliminare di costituzionalità dei decreti-legge e delle interrogazioni a risposta immediata, il cosiddetto *question-time*, alla disciplina della mozione di sfiducia individuale e alla riforma delle stesse procedure per la modifica del regolamento (per risolvere problemi contingenti o anche per riequilibrare il pacchetto riformatore venendo incontro ad esigenze particolarmente sentite dalle opposizioni) — in fondo questo processo decennale di riforma ha affrontato due questioni fondamentali: il problema della programmazione dei lavori parlamentari, che è poi il problema della formazione dell'ordine del giorno delle Camere e della scelta degli argomenti da trattare e l'altro, strettamente connesso, della disciplina dei procedimenti ordinati alla assunzione di deliberazioni, in particolare nel settore legislativo, al fine di ridurre i tempi della decisione parlamentare e renderli, comunque, nei limiti del possibile, prevedibili e certi. Questi due problemi sono strettamente connessi tra di loro, anzi si può dire che per certi versi rappresentano le facce di una stessa medaglia, perché è evidente che l'efficacia del metodo della programmazione presuppone anche il rispetto delle previsioni temporali su cui la stessa programmazione si fonda. Però è altrettanto vero che entrambi si devono misurare con esigenze specifiche tra loro diverse. Una cosa è il problema della scelta degli argomenti da affrontare e da discutere, un'altra cosa è il modo in cui organizzare la relativa discussione. Dico questo perché, pur esistendo delle connessioni, esistono anche, e bisogna esserne consapevoli, dei profili specifici in relazione ai quali è possibile e doveroso valutare la portata e la validità, secondo i diversi punti di vista, delle soluzioni offerte dai regolamenti parlamentari.

In questa mia breve conversazione vorrei infatti sottolineare come, valutando l'insieme delle modificazioni via via introdotte nel corso di questo decennio, mentre l'istituto della programmazione dei lavori e della formazione dell'ordine del giorno si è sviluppato

in una linea in cui gli aspetti di continuità finiscono per prevalere su quelli innovativi — pur non intendendo affatto sottovalutare i perfezionamenti e le razionalizzazioni importanti che sono state introdotte — viceversa, sul secondo versante, le innovazioni si sono mosse in una linea di netta discontinuità e di profonda modificazione dei meccanismi parlamentari.

2. Per quanto riguarda il primo argomento noi possiamo così sinteticamente individuare le diverse soluzioni che il regolamento della Camera ha proposto nel corso dell'esperienza repubblicana. Prima del regolamento del 1971 il sistema è quello della proposta presidenziale dell'ordine del giorno della seduta successiva formulata al termine di ciascuna seduta. Proposta alla quale normalmente non viene formulata alcuna opposizione o che comunque, quando anche oggetto di opposizione, viene normalmente approvata da un'ampia maggioranza. Che cosa significa questo? Che dietro la proposta del presidente vi sono, evidentemente, delle decisioni, ancorché non formalizzate, di più ampio respiro, che sono a loro volta il frutto di una mediazione che il presidente ha compiuto tra tutte le forze politiche, tra tutti i gruppi parlamentari. Non a caso lo stesso istituto della Conferenza dei presidenti dei gruppi, centro motore della programmazione parlamentare, viene introdotta nel regolamento già nel lontano 1958, recependo una prassi ancora anteriore. Quindi, in definitiva, già prima del 1971 possiamo dire che la formazione dell'ordine del giorno si fonda su un meccanismo di codecisione che, da un lato, rispetta gli orientamenti della maggioranza, ma dall'altro introduce il contrappeso di una proposta presidenziale, a garanzia delle esigenze delle minoranze, che sarebbe politicamente costoso per la maggioranza contraddire. Proposta che è un elemento tassativo ed indefettibile del procedimento proprio perché svolge questa importante funzione di garanzia. Nel 1971, con la famosa riforma tante volte evocata, che cosa accade di nuovo? Accade che si cerca di introdurre e disciplinare anche formalmente un metodo di lavoro basato sulla programmazione. E questo per ragioni evidenti, sia di ordine pratico — una sicura conoscenza preventiva degli argomenti da trattare consente una maggiore preparazione e una migliore organizzazione del proprio tempo da parte dei singoli parlamentari e delle commissioni — sia per rendere più evidenti le opzioni politiche di fondo in cui si venivano ad inserire le decisioni relative alla scelta degli

argomenti. Ma, come vi dicevo, sostanzialmente il metodo già operava, anche se senza quel grado di formalizzazione giuridica, di impegno politico e di trasparenza che questo tipo di metodologia giustamente reclama.

Qual è stato il limite della innovazione introdotta, sotto questo profilo, dal regolamento del '71? La ricerca di un punto di equilibrio tra le ragioni della maggioranza e quelle dell'opposizione, tra il diritto-dovere della maggioranza di governare e il diritto delle opposizioni di controllare e di proporre indirizzi alternativi, viene affidata, a livello di programma, ad una concertazione di tipo unanimistico: e questa è stata una delle ragioni che ha portato all'accusa di assemblearismo nei confronti del regolamento del 1971. Probabilmente, se fondata solo su questo aspetto, l'accusa è superabile perché il sistema nel suo complesso prevedeva un'ipotesi subordinata di chiusura, che era poi quella, già prima in vigore, della proposta presidenziale formulata al termine di ogni seduta, giorno per giorno. Però è anche vero che concettualmente non era corretto subordinare ad un principio unanimistico una modalità di funzionamento ritenuta evidentemente significativa per il Parlamento.

Ed infatti il metodo della programmazione, nei termini previsti dal regolamento del 1971, non si riesce a radicare nella esperienza della Camera dei deputati, mentre funziona al Senato. Ora proprio questa differenza di atteggiamento tra i due rami del Parlamento dimostra, in definitiva, che le difficoltà risiedevano, più che nel principio unanimistico, sostanzialmente accolto anche nel regolamento del Senato (non potendosi ritenere alternativa valida l'ordine del giorno settimanale), nella diversità di disciplina dei procedimenti attraverso cui si svolgevano i dibattiti e si perveniva ad assumere le decisioni conclusive. Ecco come i due problemi si intersecano: la possibilità di utilizzare in chiave di condizionamento delle scelte politiche, molto più efficacemente delle transazioni in sede di programmazione, l'uso di determinate facoltà dilatorie dei procedimenti, fece sì che il meccanismo della programmazione non potesse decollare, dovendo fare i conti con un sistema che non riusciva a garantire decisioni in tempi certi e ragionevoli.

Questa situazione divenne esplosiva con l'avvento sulla scena parlamentare del gruppo radicale il quale mutò profondamente la strategia parlamentare ricorrendo a tattiche — diciamo così — ostruzionistico-dilatorie in modo sistematico, non solo per dram-

matizzare alcune questioni su cui si riteneva opportuno richiamare in modo particolare l'attenzione dell'opinione pubblica e anche degli altri gruppi, ma proprio per bloccare ogni decisione che non raggiungesse un grado di consenso molto ampio: e questo atteggiamento, che rivoluzionava le regole convenzionali fino ad allora sottostanti le norme regolamentari, portò ad una situazione di autentico blocco. Parte così nel 1981 quel processo riformatore che a distanza di 10 anni è ancora in corso, anche se indubbiamente, con le ultime modificazioni, ha raggiunto un grado di completezza e di significato politico che non aveva fino ad un anno fa.

Si interviene su entrambi i versanti: innanzitutto sul versante delle procedure di discussione, e questo lo approfondiremo subito dopo, perché si era compreso che lì si era inceppato il sistema; ma si interviene anche sul meccanismo di programmazione, svincolando dal requisito della unanimità la possibilità di approvare un programma di lavori (e quindi anche i relativi calendari di attuazione), sia pure come ipotesi subordinata rispetto al consenso unanime, che rimane sempre l'ipotesi principale da perseguire, perché se si riesce a raggiungere un accordo che sia condivisibile anche dalla maggioranza, tra l'altro grazie alla mediazione presidenziale e non più in una situazione priva di alternative efficaci sul piano programmatico, si consegue certamente un obiettivo positivo da tutti i punti di vista.

L'ipotesi di chiusura obbedisce alla stessa logica della codecisione: è il presidente che in assenza di accordo unanime si assume le responsabilità, sulla base degli orientamenti prevalenti e tenendo conto delle proposte rimaste in minoranza, di proporre all'assemblea un programma, che l'assemblea può approvare o respingere, ma non può modificare. Ed è in questo elemento della inemendabilità che si coglie, in modo anche formalmente evidente, il tratto fondamentale della funzione di garanzia che il presidente esercita e che non può essere sottoposta ad un intervento modificativo da parte della maggioranza, senza snaturarsi e perdersi evidentemente per strada. Questo sistema ha funzionato alla Camera dei deputati, a partire dal 1981, nel pieno rispetto delle regole da un punto di vista formale. Si sono predisposti regolarmente i programmi di lavoro ed i relativi calendari attuativi. Naturalmente questo non significa ancora che il metodo della programmazione abbia realizzato in modo pienamente soddisfacente le proprie finalità: i programmi si sono infatti scontrati con una persistente difficoltà di

assumere decisioni in tempi ragionevoli e prevedibili e quindi, sotto questo profilo, frequente e molto elevato è stato il tasso di mancata attuazione dei programmi. Però il meccanismo ha assolto un'importante funzione di razionalizzazione, ha dato la possibilità di verificare quanto delle previsioni che venivano formulate non riusciva a trovare riscontro nella realtà e costituiva, in ogni caso, uno stimolo perché attraverso la successiva reintroduzione nei programmi degli argomenti non affrontati si pervenisse alla fine ad un loro esame conclusivo.

Con l'ultima riforma di quest'anno, che cosa è accaduto per quanto riguarda la programmazione? Si è ritenuto — probabilmente anche perché si interveniva, come vedremo subito, in modo assai pesante ed incisivo nella disciplina delle procedure di discussione — che fosse opportuno dare alle opposizioni garanzie più certe di un adeguato spazio nell'ambito della vita parlamentare: quasi che sostanzialmente, dal 1981 in poi ed anche prima, la garanzia del presidente, che abbiamo visto svolgere sempre un ruolo fondamentale, non avesse sufficientemente tutelato le opposizioni sotto questo profilo. Personalmente ritengo che si è partiti da una valutazione sostanzialmente pessimistica, essendo convinto che le opposizioni fossero già garantite anche sotto il profilo della formazione dell'ordine del giorno, da uno statuto, come si dice, abbastanza soddisfacente. Semmai gli elementi di squilibrio erano stati determinati proprio dall'eccessivo ricorso all'ostruzionismo da un lato e alla decretazione d'urgenza dall'altro (ed è difficile dire quale fenomeno fosse giustificato dall'altro). Ad ogni modo si ritiene opportuno dare alle opposizioni una maggiore certezza di spazi adeguati e conseguentemente si rafforza il potere presidenziale di formazione dei programmi e dei calendari, sottraendolo al voto dell'assemblea e vincolandolo più strettamente nella sua discrezionalità al rispetto di un criterio di proporzionalità (tendenziale) nella ripartizione degli spazi temporali disponibili. Il potere presidenziale non è mai stato, ovviamente, un potere arbitrario, ma un potere-dovere. La doverosità è nella sua finalizzazione ed emerge quindi dal complesso della normativa regolamentare. Il fine è quello, come si diceva, di garantire una equa ripartizione dei tempi tra la maggioranza e le opposizioni: questo era già evidente prima, ora lo si rende più esplicito attraverso la fissazione del parametro della proporzionalità, con ciò a mio modo di vedere forse riducendo questi spazi anziché aumentarli rispetto all'espe-

rienza precedente. Senza contare la difficoltà, anche tecnica, di individuare i gruppi politici interessati alla discussione di determinati argomenti, anche per la tendenza dei gruppi di opposizione a sollecitare la discussione di determinati progetti di legge quando vi sia un minimo di garanzia di uno sbocco positivo, anche se non si può escludere l'interesse a provocare, con un voto negativo, una più chiara responsabilizzazione delle forze di maggioranza: anzi un atteggiamento del genere potrà divenire più frequente, anche con riferimento all'attività legislativa, man mano che dalla cultura della consociazione, della larga coalizione si passerà a quella del confronto e della contrapposizione tra proposte alternative. Senza per altro trascurare che per ogni opposizione rimarrà sempre importante cercare anche di condizionare i contenuti dell'azione del governo.

È importante sottolineare che, anche con il nuovo meccanismo, il ruolo del presidente, sebbene formalmente decisivo, dovrà comunque tener conto della volontà del governo e della maggioranza che lo esprime. Il fine rimane infatti — lo ripeto — la ricerca di un punto d'equilibrio in una logica di codecisione. Mi sembra anzi di intravedere in questa esaltazione del ruolo del Presidente una garanzia per lo stesso governo nei confronti di maggioranze di coalizione sempre meno compatte, sempre più rissose al loro interno. Mentre prima la tutela delle posizioni e del programma di governo era affidata soprattutto alla solidarietà dei gruppi di maggioranza, oggi si può intravedere una garanzia ulteriore nella più accentuata funzione arbitrale del presidente, per la quale le posizioni del governo sull'ordine dei lavori rappresentano uno dei parametri di cui tener conto.

D'altra parte, se ci si riflette, è difficile immaginare alternative praticabili a questo sistema. Non lo è — come non lo era — quella dell'unanimità, non lo è quella della maggioranza (perché come si è detto anche le opposizioni devono poter scegliere dei temi di confronto con la maggioranza di governo), né poteva essere praticabile la via di maggioranze qualificate, che pure era stata adombrata. Una strada di assai dubbia costituzionalità, perché affiderebbe la programmazione parlamentare a una maggioranza diversa da quella di governo, senza avere neanche il pregio di garantire tutte le opposizioni, essendo fatalmente discriminate quelle non necessarie a raggiungere la maggioranza qualificata. Un principio del genere avrebbe poi consacrato anche formalmente quel princi-

pio di larga coalizione che oggi si ritiene invece di dover superare anche sul piano dell'opportunità politico-istituzionale. Quindi fu saggio non sancire nel 1981 un criterio che sarebbe stato altrettanto, e anzi ben più devastante, di quello dell'unanimità, proprio perché sarebbe divenuto un criterio esclusivo.

3. Viceversa il discorso è completamente diverso per quanto riguarda la disciplina dei procedimenti attraverso i quali si svolgono i dibattiti e si assumono le decisioni conclusive. Il regolamento del '71, è stato ricordato spesso, si era preoccupato per la prima volta della variabile tempo, introducendo limiti temporali per gli interventi nelle diverse fasi della discussione. Ma, purtroppo, aveva contestualmente previsto la possibilità di deroga, anche su richiesta di un solo gruppo e, soprattutto, aveva pericolosamente irrigidito tutta la disciplina dei procedimenti. Mentre prima del '71, infatti, vi era un maggiore spazio per il potere di moderazione presidenziale — scelta saggia, perché a mio modo di vedere il governo di un'assemblea è possibile solo con normative flessibili, che si affidino in alto grado al potere del presidente — dopo il regolamento del '71, che ha tradotto in norma scritta, e quindi reso più rigide, le diverse prassi che si erano formate nel tempo, tutto è diventato più difficile.

Non era soltanto la disciplina temporale degli interventi, ma l'insieme delle norme regolatrici delle singole fasi dei procedimenti che si prestava a tattiche pesantemente dilatorie e, quindi, pesantemente condizionanti sotto il profilo del contenuto delle decisioni in un sistema che chiama il Parlamento ad approvare un enorme numero di leggi: per ragioni in parte inevitabili — l'espansione dell'area dell'intervento pubblico nell'economia e nel campo sociale — ma anche per ragioni diverse, quali il modo stesso di legiferare, esasperatamente particolareggiato e dettagliato. È abbastanza comprensibile che la mancanza di una riserva di regolamento da un lato e l'esigenza dall'altro di coinvolgere in qualche modo le opposizioni in un sistema bloccato abbia portato ad aumentare a dismisura l'area della legiferazione, con una progressione per così dire geometrica, ma ciò ha reso sempre più drammatico il problema del tempo delle decisioni parlamentari.

È difficile dire — ed è comunque rimesso ad una valutazione politica — se l'ostruzionismo sistematico cui è ricorso il gruppo radicale sia stato una rottura delle regole convenzionali preesistenti

oppure il segnale di un atteggiamento diverso della maggioranza rispetto a questa nuova forza di opposizione e di questa forza rispetto alla maggioranza. In altre parole: se il regolamento aveva funzionato fino ad allora perché vi era stato un ampio coinvolgimento delle opposizioni o invece perché le opposizioni tradizionali si erano autolimitate nell'uso di certe tecniche.

Certo è che nel momento in cui, per effetto delle nuove modalità di utilizzazione di vecchie regole si determina un autentico blocco parlamentare, diviene inevitabile intervenire per modificare profondamente la disciplina regolamentare dei procedimenti attraverso i quali il Parlamento è chiamato a deliberare. In una prima fase si punta essenzialmente su riduzioni dei limiti di tempo per gli interventi, razionalizzazioni e snellimenti procedurali che, per altro, essendo comunque misure rapportate nella loro efficacia alla consistenza dei gruppi, si traducono essenzialmente in una incisiva riduzione dei poteri di interdizione dei piccoli gruppi, mentre toccano in modo meno rilevante le capacità di condizionamento dei gruppi più consistenti.

E infatti questa è la parte della riforma che marcia più rapidamente, pur dovendo scontare l'ostruzionismo di questi gruppi piccoli, sostenuta come è per il resto da un larghissimo consenso. Già queste modifiche operano una netta discontinuità rispetto al passato, specialmente per quanto riguarda la normativa scritta, meno forse sul piano dell'esperienza concreta, perché la realtà di gruppi di consistenza modesta dediti a tattiche ostruzionistiche era di fatto eccezionale nell'esperienza precedente. La discontinuità si accentua nel momento terminale del lungo itinerario riformatore, in cui possiamo iscrivere senz'altro la riforma di quest'anno.

La caratteristica di fondo dell'ultima riforma, per questa parte, è stata infatti la generalizzazione del sistema del contingentamento dei tempi, cioè della previsione di un tempo complessivo per le discussioni e della ripartizione proporzionale tra i vari gruppi, con degli adattamenti per garantire delle soglie minime uguali per tutti ed interventi dei parlamentari che dissentono dai rispettivi gruppi. Il contingentamento dei tempi, già entrato nel nostro ordinamento nel contesto della sessione di bilancio, diviene così, sia pure con una disciplina diversa e più elastica, lo strumento generale di garanzia dell'attuazione dei calendari, quale che sia l'argomento in discussione, con l'eccezione significativa dei decreti legge.

Dicevo che la discontinuità è massima — e questo spiega la ragione per cui questa ultima riforma ha richiesto una fatica non indifferente ed un periodo di gestazione molto lungo — perché i tradizionali rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione sul terreno del confronto parlamentare vengono radicalmente modificati. Il confronto si sposta: la possibilità di condizionare i contenuti delle decisioni mediante l'uso delle procedure è fortemente ridotto anche per i gruppi di opposizione più consistenti, e diviene quindi più importante contrapporre con chiarezza linee politiche alternative.

Ovviamente non si vuol dire che l'opposizione non può svolgere un'utile funzione anche per il miglioramento delle soluzioni legislative, così come è altrettanto ovvio che è interesse della maggioranza ricercare il più ampio consenso possibile, che rende anche più semplice l'attuazione delle decisioni assunte: viene meno però la necessità di sottostare a queste transazioni se si vuole ottenere un percorso parlamentare rapido ed agevole o comunque non eccessivamente lungo.

È efficace la riforma sotto questo profilo? Io ritengo che un grossissimo passo avanti si è fatto, ma che alcuni problemi rimangono tuttora aperti. E non tanto perché si tratta di un contingentamento flessibile, che si estende alla discussione degli articoli solo in seconda battuta, allorché una prima iscrizione in calendario non ha consentito di pervenire alla conclusione dell'esame con il voto finale nei termini preventivati. Questa cautela, infatti, è a mio avviso frutto di saggezza e di realismo, perché contingentare immediatamente una discussione in tutte le sue fasi non è una cosa semplice e può essere in definitiva dannosa per la stessa maggioranza. Non è infatti sempre prevedibile il tempo necessario per affrontare l'articolato, quando talora neppure è finito l'esame in commissione o non è stato possibile esaurire la fase della presentazione degli emendamenti. Il vero problema resta invece sempre quello del numero assai elevato di leggi da approvare. Il sistema ha finora funzionato, pur in presenza di una disciplina regolamentare che non conosceva il contingentamento dei tempi, grazie ad un uso larghissimo della sede legislativa. Ora, finché non interverranno modifiche costituzionali su questo punto, la sede legislativa — come sapete — è attivabile e perseguibile solo a condizione che vi sia un consenso ampio. Anche qui si potrebbe fare un processo alle intenzioni: se si tratti di un consenso solo procedurale o se questo

consenso sconti anche, e in quale misura, un'adesione nel merito delle decisioni da adottare. Certo è che per poter assegnare un disegno di legge in commissione legislativa e perché questo esame in commissione legislativa prosegua fino alla sua conclusione, è indispensabile che il dissenso sia inferiore al quinto dei componenti della commissione e al decimo dei componenti della Camera. Quindi permane ancora una possibilità di incidere, di condizionare il funzionamento del Parlamento anche solo attraverso una diversa utilizzazione rispetto al passato della facoltà di opporsi alla sede legislativa. E non è un caso che proprio all'indomani dell'entrata in vigore di questa nuova disciplina sul contingentamento dei tempi, abbiamo subito assistito ad una maggiore prudenza e cautela alla concessione del consenso alla sede legislativa da parte del maggior gruppo di opposizione, nonché ad un intensificarsi della raccolta di firme ai fini di riportare i provvedimenti in Assemblea. Il problema della delegificazione rimane pertanto un problema ancora centrale, a mio modo di vedere, per un corretto funzionamento del sistema parlamentare. Ma rimane un problema centrale non solo sotto questo aspetto, che potrebbe apparire in fondo riduttivo, quanto anche sotto il profilo di un recupero di dignità e sacralità da parte della legge parlamentare. L'abuso della legge per varare qualunque normativa, anche di dettaglio, che probabilmente ha obbedito a quella impostazione di rapporti tra maggioranza ed opposizioni a cui prima accennavo, ha portato, oltre che all'irrigidimento del sistema, anche all'abuso di una legislazione provvisoria, settoriale, disorganica con il risultato che noi abbiamo un alto tasso di disapplicazione di norme legislative. Questo è, a mio modo di vedere, profondamente diseducativo: perché spinge a non avvertire il vincolo forte che deve esserci per quanto riguarda il rispetto di norme legislative. La certezza del diritto presuppone una stabilità dell'ordinamento, anche per consentire che si diffonda e si consolidi la conoscenza delle norme e l'abitudine ad applicarle. Il diritto vive in quanto sia applicato, altrimenti rimane sulla carta. E nulla è più destabilizzante e delegittimante sul piano istituzionale dell'abituarsi a convivere con la violazione delle leggi. Quindi anche sotto questo aspetto ritengo che il passo decisivo rimane quello di una coraggiosa opera di delegificazione. Che sarà tanto più agevole, a mio modo di vedere, quanto più sarà praticata con realismo, cioè non tanto, almeno nella fase iniziale, pensando a riforme costituzionali, quanto avviando un modo diverso di legiferare. Si potrà

così creare una giurisprudenza, anche politica, sugli ambiti di una legislazione di principio, che deve essere affidata alla fonte di rango primario, lasciando la disciplina di dettaglio alla potestà regolamentare, la cui misura sia fissata nella stessa legge che detta la disciplina generale. Come avviene in sostanza, nel sistema tedesco, dove nelle singole leggi si trova la misura del potere regolamentare del governo.

Maggio 1990