



PERIODICI BULZONI 1986

BIBLIOTECA TEATRALE Nuova Serie Diretta da Ferruccio Marotti e Cesare Molinari	Rivista trimestrale di Studi e Ricerche sullo Spettacolo	
IL BIBLIOTECARIO Diretta da Alfredo Serrai	Abbonamento annuo L. 35.000, estero L. 50.000	
COMUNICAZIONI SCIENTIFICHE DI PSICOLOGIA GENERALE Diretta da Marta Olivetti Belardinelli	Rivista trimestrale di Biblioteconomia, Bibliografia e Scienze dell'Informazione Abbonamento annuo L. 30.000 estero L. 45.000	
LETTERATURE D'AMERICA Direzione V. Blengino, C. Giorcelli, G. Marotti, D. Puccini, L. Stegagno Picchio, B. Tedeschini Lalli	Semestrale Abbonamento annuo L. 33.000 estero L. 45.000	
LUMIERE Diretta da Giacomo Gambetti	Trimestrale degli Studi di Roma « La Sapienza » Dipartimento di Studi Americani Abbonamento annuo L. 38.000 estero L. 57.000	
MICROMÉGAS Diretta da Massimo Colesanti	Trimestrale di Cinema e altro Abbonamento annuo L. 10.000 estero L. 15.000	
NUOVI STUDI POLITICI Diretta da Salvatore Valitutti	Rivista quadrimestrale di Studi e confronti italiani e francesi dell'Istituto di Studi Francesi della Facoltà di Lettere dell'Università « La Sapienza » di Roma Abbonamento annuo L. 32.000 estero L. 48.000	
QUADRANGOLO Diretta da Paolo Perrotti	Trimestrale Abbonamento annuo L. 25.000 estero L. 37.000	
RASSEGNA DI PSICOLOGIA Diretta da Gian Vittorio Caprara e Nino Dazzi	Trimestrale di Psicoanalisi e Scienze sociali Abbonamento annuo L. 45.000 estero L. 67.000	
RASSEGNA ITALIANA DI LINGUISTICA APPLICATA Diretta da Renzo Titone	Rivista quadrimestrale dei Dipartimenti di Psicologia e di Psicologia dei Processi di Sviluppo e Socializzazione dell'Università di Roma « La Sapienza » Abbonamento annuo L. 25.000 estero L. 35.000	
TEATRO ARCHIVIO Diretta da Alessandro D'Amico	Quadrimestrale a cura del Centro Italiano di Linguistica applicata Abbonamento annuo L. 27.000 estero L. 40.000	
TERAPIA DEL COMPORTAMENTO Diretta da Paolo Meazzini	Quadrimestrale del Civico Museo Biblioteca dell'Ateneo del Teatro di Genova Abbonamento annuo L. 22.000 estero L. 33.000	
	Trimestrale - Giornale Italiano di Scienza e Terapia del Comportamento il meglio della terapia del comportamento italiana ed internazionale Abbonamento annuo L. 30.000 estero L. 45.000	
Versamenti sul conto corrente postale n. 31054000 intestato a Bulzoni Editore - Via dei Liburni, 14 - 00185 Roma - Tel. (06) 4955207		

nuovi studi politici

rivista trimestrale - anno XVI - 1986

DIRETTORE:
Salvatore Valitutti

DIRETTORE RESPONSABILE:
Gian Franco Ciaurro

COMITATO DI REDAZIONE:
Romano Ferrari Zumbini,
Clemente Forte, Mariella Orlando, Nazzareno Pietroni, Paolo Pistone, Raffaele Prosperi

ARTICOLI

3 Gian Franco Ciaurro
La riforma del Parlamento

23 Francesco Facello
Mediazione politica e Stato contemporaneo nel governo dell'economia

53 Roberto Valle
Storia e utopia: Cioran interprete di Dostoevskij

POSTILLE E DIBATTITI

69 Salvatore Valitutti
Grazia Deledda: un « dialetto » europeo

71 Salvatore Valitutti
I malesseri del Mezzogiorno

75 Vincenzo Pirro
Le elezioni del 1948 e il « caso italiano »

NOTE STORICHE E RASSEGNE

81 Guido Lucatello
Aldo Bozzi giurista

93 Magda da Passano
I progetti Minghetti per le autonomie locali

OSSERVATORIO

109 Clemente Forte
La nuova struttura dei documenti di bilancio

121 Mariella Orlando
Verso un nuovo sistema di raccordi fra lo Stato e le regioni

RECENSIONI

133 Gian Franco Ciaurro
Silvano Labriola, Il Presidente della Repubblica

137 Hervé A. Cavallera
Carlo Ghisalberti, La codificazione del diritto in Italia. 1865-1942

139 Carlo d'Orta
Bernardo Sordi, Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale: la formazione della nozione di interesse legittimo

BULZONI EDITORE
ROMA

La riforma del Parlamento

Un « grande ammalato »?

Il Parlamento viene da molti indicato come il « grande ammalato » del nostro sistema istituzionale. Se è ormai piuttosto diffusa l'opinione della necessità di revisionare alcuni meccanismi del sistema stesso con aggiustamenti, rettifiche o più radicali riforme, pressoché generalizzata appare la convinzione che il punto nevralgico delle lamentate disfunzioni sia da identificare appunto nel modo di essere e di operare dell'istituzione parlamentare. Vezio Crisafulli, in uno dei suoi ultimi e più lucidi scritti¹, ne ha denunciato una vera e propria mutazione funzionale, la trasformazione cioè in « organo di opposizione », unitariamente e sistematicamente contrapposto al Governo nell'equilibrio complessivo dei pubblici poteri. Sabino Cassese parla di una debolezza istituzionale del Parlamento nei confronti dei gruppi sociali organizzati, delle corporazioni categoriali, delle *lobbies*². Stefano Rodotà preannuncia addirittura la « morte del Parlamento », che « sembra spinto da una deriva inarrestabile verso i margini del sistema istituzionale » e rischia di ridursi ad un « guscio vuoto », ad una « cieca (ed inutile) macchina per approvare leggi »³.

Di fronte a tante critiche – talora convergenti, ma talora anche contraddittorie – non sarebbe un atteggiamento responsabile quello di dare ulteriore esca ad un certo antiparlamentarismo ancestrale che sembra ricorrente nell'inconscio della cultura politica italiana. Parliamoci chiaro: nella presente fase

¹ V. CRISAFULLI, *Il Parlamento come opposizione*, in *Parlamento*, 1986, n. 5-6-7, pp. 22-23.

² S. CASSESE, *Interessi e Parlamento*, ne *Il Messaggero* del 5 agosto 1986.

³ S. RODOTÀ, *La morte precoce del Parlamento*, ne *La Repubblica* del 26 giugno 1986.

storica non è neppure pensabile un ordinamento democratico che non abbia il suo fulcro nel sistema rappresentativo, e quindi nel Parlamento. E dunque, se il Parlamento italiano è ammalato, anziché pronosticarne rassegnatamente la morte — che sarebbe poi la morte della democrazia nel nostro paese — occorre piuttosto fare ogni sforzo per restituirgli una piena e feconda vitalità. Anzitutto approfondendo seriamente il discorso per chiarire la natura e la gravità dei suoi mali. E cercando quindi di reperire gli idonei rimedi. Rimedi che non possono consistere soltanto — meglio dirlo subito — in una riforma del Parlamento come tale, ma debbono anche incidere sul più vasto contesto istituzionale in cui il Parlamento stesso si trova ad operare e che spesso è concausa delle sue disfunzioni.

Un giudizio positivo e un giudizio negativo

Il quesito che ci si deve porre è anzitutto il seguente: se e fino a che punto il Parlamento abbia funzionato bene nei quarant'anni seguiti al ripristino della democrazia nel nostro paese e se funzioni bene attualmente, rispetto alle presenti esigenze della società italiana.

Da parte nostra, riteniamo che ad un siffatto quesito si possa dare una duplice risposta. Una risposta affermativa, almeno mediamente, facendo riferimento alla posizione e alle funzioni attribuite alle Camere parlamentari nella nostra Costituzione materiale, quali risultano dalle disposizioni della Costituzione formale e dalla prassi interpretativa e applicativa che si è andata consolidando in questi anni nel concreto atteggiarsi ed agire dei vari soggetti istituzionali. Una risposta negativa, o parzialmente negativa, in rapporto al parametro ideale di ciò che dovrebbe essere un Parlamento moderno come istituzione « centrale » e propulsiva di un moderno ordinamento democratico.

Cerchiamo di spiegare meglio il perché di questa duplice risposta.

Alcune scelte fondamentali compiute in Assemblea Costituyente o affermatesi nella prassi successiva non possono certo considerarsi molto felici, alla stregua dell'esperienza compiuta. Ne citiamo soprattutto tre, per l'importanza « tecnica » che hanno assunto ai fini del rendimento complessivo del sistema parlamentare in periodo repubblicano:

1) la scelta del cosiddetto « bicameralismo perfetto » come modello delle nostre strutture parlamentari, che ha determinato una moltiplicazione, sovente inutile o addirittura dispersiva, di attività e di procedure;

2) la scelta del « Parlamento governante » come linea di tendenza del lavoro parlamentare, che ha portato alla prevalenza delle leggi contrattate sulle leggi di indirizzo, delle leggi di Commissione sulle leggi di Assemblea, delle leggi-provedimenti sulle leggi generali ed organiche, dando luogo ad una legislazione quanto mai dilatata, frammentaria e caotica, e tuttavia per larga parte inadeguata e carente (oltre a vanificare, in pratica, la funzione di controllo delle Camere sull'Esecutivo);

3) l'inversa e concorrente scelta del « Governo legislativo », che per legiferare usa gli strumenti del decreto delegato e del decreto-legge, e che tende ormai ad abusarne abitualmente, soprattutto per quanto riguarda la decretazione d'urgenza, costringendo le Camere a lavorare « di rimessa » sulle iniziative governative anziché con gli strumenti propri e peculiari del potere legislativo (qualcosa del genere si verifica negli ultimi tempi, seppure in una sede formalmente diversa, anche per la « legge finanziaria »).

Nell'ambito della situazione determinata da queste scelte, il giudizio sul funzionamento del Parlamento non può che essere, al di là di ogni prevenzione o preconcetto, un giudizio positivo. I dati quantitativi sull'imponente numero di leggi che le Camere hanno esaminato e approvato nelle nove legislature repubblicane, sulle iniziative assunte dai parlamentari nell'ambito delle funzioni legislative e ispettive loro attribuite, sui tempi intensi, a volte massacranti, che vedono impegnati deputati e senatori nelle sedute delle Assemblee, delle Commissioni, delle Giunte, degli altri organi parlamentari, monocamerali e bicamerali, valgono da soli a sfatare la leggenda di un Parlamento infingardo e inconcludente, periodicamente risollevata dalle fuorvianti polemiche sull'assenteismo parlamentare che certi operatori dell'informazione sogliono riesumare ogni qual volta non trovano argomenti più validi da trattare. Considerando il Parlamento con criteri produttivistici, si può anzi affermare che, nelle condizioni date, il suo rendimento è particolarmente elevato. Ma, ripetiamo, nelle condizioni date: tenendo presente, cioè, che l'intero ciclo della produzione legislativa va ripetuto due volte per ogni legge, e quattro volte per le leggi costituzionali; che la nostra Costituzione non prevede altra soluzione, in caso di disaccordo tra Camera e Senato, se non una defatigante *navette* tra Montecitorio e palazzo Madama, un « avanti e indietro » che può anche continuare fino al termine della legislatura; che al termine della legislatura, comunque, tutto il lavoro legislativo compiuto da una Camera decade, ogni qual volta l'altra Camera non sia arrivata ad approvare definitivamente un testo identico a quello approvato

dalla prima; che il principio della « preferenza di legge » comporta la necessità di esaminare in Parlamento ogni anche minima modifica di qualsiasi disposizione emanata in passato con lo strumento della legge, perpetuando per l'area legislativa una latitudine che non ha riscontro in alcun altro paese a regime parlamentare; che quest'area è poi ulteriormente e continuamente ampliata dalla legislazione particolare e settoriale, che trova la sua sede ideale nei procedimenti decentrati di approvazione diretta in Commissione senza alcun intervento dell'Assemblea plenaria (procedimenti che, pur essi, rappresentano una peculiarità esclusiva del Parlamento italiano); che l'imponente quota del tempo parlamentare impegnata per le « leggende » di deroga, di interpretazione, di applicazione, di dettaglio, per le leggi di conversione dei decreti-legge, per la defatigante ripetizione di dibattiti, spesso puramente rituali, toglie alle Camere la possibilità di programmare realmente la propria attività e di indirizzarla al fine primario della « grande legislazione ».

Questo contesto non è modificabile dal Parlamento se non in modesta misura, a meno di ricorrere a complessi e faticosi procedimenti di revisione costituzionale, che in un sistema di Costituzione rigida presentano peraltro considerevoli difficoltà. A parte questa via — che pure, a nostro parere, il Parlamento dovrà decidersi ad imboccare — non restano che le modifiche ai regolamenti parlamentari; e in questa direzione non si può certo dire che le Camere siano rimaste con le mani in mano. Se è vero che l'integrale rinnovamento dei regolamenti varato da entrambe le Camere nel 1971 (il primo dopo l'unità d'Italia) ha rappresentato, secondo il severo giudizio di Guglielmo Negri, « la concessione più larga fatta all'Utopia nella storia del parlamentarismo occidentale », per la « constatata efficacia dirimpante e centrifuga » delle relative norme⁴, è pur vero che successivamente si è cercato di ovviare, con apposite « novelle », ad alcune almeno delle più gravi difficoltà funzionali dei meccanismi parlamentari, limitando l'ostruzionismo e migliorando la normativa in tema di programmazione dei lavori, di esame dei bilanci, di conversione dei decreti-legge, fino alle recentissime modifiche apportate al Regolamento della Camera dei deputati⁵ per snellire i tempi e le modalità delle discussioni e per disciplinare le mozioni di sfiducia « individuali » nei confronti di un singolo ministro.

Il Parlamento si è dunque mosso concretamente per la razionalizzazione e la semplificazione delle sue procedure; men-

⁴ G. NEGRI, *Nella nuova Camera meno parole, più idee*, ne *Il Corriere della sera* del 26 aprile 1986.

⁵ Vedite nella *Gazzetta ufficiale* del 2 agosto 1986, n. 178.

tre per altro verso, come già osservato, i dati disponibili dimostrano il continuo e intenso impegno dei parlamentari per svolgere nell'ambito di quelle procedure le funzioni loro assegnate dalla Costituzione. Non ci sembra peraltro che il vero problema sia quello di ulteriori perfezionamenti dei regolamenti, o magari dei comportamenti pratici dei parlamentari; perfezionamenti certo apprezzabili ed utili, ma che non possono valere a rimuovere le cause di fondo delle difficoltà operative in cui si trovano oggi le Camere del Parlamento, cause che sono di carattere strutturale. Se infatti il Parlamento, nel complesso, ha funzionato bene nell'ambito della « griglia » delineata dalla Costituzione del 1948, un giudizio altrettanto positivo non può esprimersi su quella « griglia », specie se la consideriamo in funzione delle esigenze complessive dell'ordinamento.

Il « bicameralismo perfetto »

Per motivare questo giudizio, occorre esaminare più da vicino gli effetti delle scelte di cui abbiamo parlato sopra. La prima è quella del « bicameralismo perfetto ».

Il criterio della istituzione di due Camere con uguali poteri e funzioni fu accolto dall'Assemblea Costituente senza molta convinzione, quasi come una scelta residuale, dopo che erano man mano cadute le tesi alternative prospettate nell'ampio dibattito che si svolse in quella sede sulle strutture del nuovo Parlamento: la tesi monocamerale, la tesi di due Camere con poteri differenziati (per esempio, con diversi poteri in materia finanziaria, o per la prevalenza dell'una sull'altra in caso di contrasto), la tesi di due Camere di diversa composizione (tesi accolta nel progetto originario della Carta costituzionale, che prevedeva un Senato eletto parzialmente in secondo grado dai Consigli regionali e limitato a ristrette categorie di eleggibili), la tesi di una terza Camera, l'Assemblea Nazionale, che sarebbe dovuta derivare dalla riunione congiunta di Camera e Senato. Scartate queste soluzioni, non rimaneva che quella del « bicameralismo perfetto »: due Camere e non una, per attuare anche nel potere legislativo il principio generale della divisione e quindi dell'equilibrio tra organi diversi (Tosato); perfetta parità tra di esse, imposta dall'eguale efficacia rappresentativa che deriva alle due Camere dalla medesima origine popolare e dal carattere di reciproca integrazione che esse vengono a rivestire (Mortati)⁶.

⁶ Per una sintesi del dibattito che si svolge all'Assemblea Costituente su questi temi, cfr. V. FALZONE-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Colombo, Roma 1979, pp. 175-185 (le citazioni riprese nel testo sono a p. 176).

L'esperienza del Parlamento repubblicano ha dimostrato che, se il bicameralismo risulta in molti casi utile per identificare e correggere in una delle Camere gli errori commessi nell'altra, il più delle volte l'identità di composizione e funzioni dei due rami del Parlamento è foriera soltanto di ripetitività e di ritardi, quando non addirittura della vanificazione del lavoro svolto per effetto della mannaia di fine legislatura. E la ragione è evidente: elette entrambe a suffragio universale diretto, con un sistema elettorale egualmente proporzionale (ché a tanto si risolve, com'è noto, anche il sistema formalmente uninominale con cui è eletto il Senato), e senza che significative differenziazioni politiche si siano mai concretamente riconosciute al diverso limite di età per l'elettorato attivo, le due Camere riproducono in sostanza una stessa composizione « partitica »; e questo significa, in un sistema basato appunto sui partiti, che ciascuna di esse finisce per essere il doppio dell'altra. Non si è neppure concretizzata quella diversità di peso politico che secondo Mortati sarebbe potuta derivare dalla prassi, determinando di volta in volta, o in modo stabile, in base al prestigio ottenuto, all'attività svolta, alle prove di capacità fornite, una maggiore influenza dell'una Camera rispetto all'altra, e quindi corrispondentemente una maggiore remissività dell'una rispetto all'altra⁷; anzi, il principio della perfetta parità sanzionato dalla Costituzione ha trovato nella prassi una continua e costante conferma. Di qui la ripetizione dei dibattiti sulla fiducia al Governo e degli altri dibattiti politici su qualunque questione di rilievo, interna o internazionale; di qui, soprattutto, la duplicazione dei procedimenti legislativi, che poi diventa in genere quadruplicazione, nell'ipotesi « normale » in cui il progetto di legge è discusso, nelle linee generali e poi nei singoli articoli ed emendamenti, prima nella Commissione competente per materia e quindi nell'Assemblea plenaria di ciascuna Camera (per tacere delle procedure per l'acquisizione dei pareri di altre Commissioni, e dei lavori dei Comitati ristretti, e dei sub-procedimenti per l'accertamento della costituzionalità dei decreti-legge, e dell'ulteriore moltiplicazione di procedimenti che si verifica nei già accennati casi di *navette* tra le due Camere).

I rimedi agli inconvenienti del bicameralismo

Uno dei rimedi classici per ridurre gli inconvenienti del bicameralismo è l'istituzione di organi misti, con la partecipazione cioè di membri delle due Camere, per addivenire a comuni

⁷ Op. e loc. ult. cit.

determinazioni. Anche in Italia si è ricorsi a rimedi siffatti, già previsti in qualche caso dalla Costituzione (sedute comuni dei due rami del Parlamento in determinate ipotesi, Commissione per le questioni regionali di cui al quarto comma dell'articolo 126), ma estesi poi dalla prassi con l'istituzione di altre Commissioni bicamerali permanenti (per i procedimenti d'accusa, per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, per la ristrutturazione e riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno, per i servizi di informazione e di sicurezza e per la tutela del segreto di Stato) o con funzioni *ad hoc* (per le riforme istituzionali, per il fenomeno della mafia, per l'anagrafe tributaria, per il parere al Governo su provvedimenti legislativi delegati, ecc.), con la « bicameralizzazione » invalsa come normale formula operativa per le Commissioni d'inchiesta, con le indagini conoscitive congiunte tra Commissioni dei due rami del Parlamento, con l'esame preventivo dei bilanci congiuntamente da parte delle Commissioni bilancio e programmazione delle due Camere. Il nostro ordinamento non prevede comunque, a differenza di altri, una partecipazione di organi bicamerali all'elaborazione dei testi legislativi in via preventiva o per dirimere contrasti tra le due Camere; anche se non sono mancate proposte in questo senso *de iure condendo*⁸.

Un altro rimedio è l'attribuzione alle due Camere di funzioni differenziate, in modo da evitare sovrapposizioni di competenze e duplicazioni di procedure. E questa la soluzione scelta in gran parte dei paesi che hanno adottato il sistema bicamerale. Com'è noto, in questa direzione si sono orientate le proposte della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi⁹, che prevedono una sorta di specializzazione della Camera dei deputati nell'attività legislativa e del Senato nell'attività di controllo e d'inchiesta. Per la maggior parte delle leggi, cioè, sarebbe sufficiente l'approvazione da parte di una sola Camera, la Camera dei deputati (« leggi monocamerali »), pur restando al Senato la possibilità di formulare osservazioni e proposte; mentre l'attuale procedura di approvazione in identico testo da parte di entrambe le Camere sarebbe conservata soltanto per le leggi costituzio-

⁸ V. specialmente l'intervento dell'on. Luigi Preti nella seduta dell'8 marzo 1984 della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, riportato nella *Relazione conclusiva* presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985, vol. I, p. 195 (v. anche ivi, p. 19).

⁹ Vedile nella *Relazione conclusiva* citata alla nota precedente, vol. I, alle pp. 19-24.

nali e per alcune altre di contenuto particolarmente rilevante (« leggi bicamerali »). La concentrazione poi dell'attività di controllo nel Senato - cui dovrebbero essere forniti adeguati strumenti e attrezzature per la conoscenza dei dati - rafforzerebbe l'efficacia di questa funzione, che, come ricorda la *Relazione conclusiva* della Commissione, va assumendo sempre crescente importanza nei Parlamenti moderni, e che nel nostro Parlamento è stata fin qui svolta in modo abbastanza episodico e complessivamente insoddisfacente.

La soluzione proposta dalla « Commissione Bozzi » ci sembra una soluzione corretta ed equilibrata: una soluzione che va nella direzione giusta (salvo meglio definirne ed aggiustarne i particolari) per un razionale ammodernamento del nostro sistema parlamentare, tenendo conto delle peculiarità che lo caratterizzano. Lo confermano i larghi consensi dai quali la proposta stessa è stata assistita, anche da parte delle forze politiche che, in via principale, si sono schierate per una soluzione monocamerale. Mentre una conferma *a contrario* riteniamo si possa evincere dalla constatazione che nel dibattito sui temi istituzionali nessuna forza politica, di maggioranza o di opposizione (salvo forse per qualche aspetto i socialdemocratici), si è pronunciata a favore dell'attuale sistema di « bicameralismo perfetto » e per il suo mantenimento.

Da parte nostra, pensiamo però che la differenziazione dei due rami del Parlamento debba riguardare non solo le funzioni, ma anche la composizione. Uno dei più difficili problemi del nostro ordinamento costituzionale è oggi quello di reperire i modi per dare adeguato rilievo istituzionale alle rappresentanze di quei veri e propri contropoteri che si sono formati nella società, sia a livello categoriale (sindacati), sia a livello territoriale (autonomie locali), e che tendono ad operare parallelamente, o addirittura in senso divergente, rispetto ai poteri dello Stato. Il nostro sistema non potrà dirsi compiuto fino a quando non avrà costruito gli strumenti per la *reductio ad unitatem* di questo pluralismo sociale, fino a quando cioè non sarà riuscito ad identificare una sede adeguata ed idonea per confrontare e ricomporre in sintesi politiche gli interessi corporativi e gli interessi territoriali organizzati di una società che altrimenti tende, e tenderà ancor più in avvenire, ad una anarchica frammentazione del potere, tale da affidare la soluzione dei conflitti ai rapporti di forza e quindi, in definitiva, a rimettere in discussione l'esistenza stessa della comunità organizzata¹⁰.

¹⁰ Sull'argomento, rinviamo a G. F. CIAURRO, *La democrazia parlamentare nella fase neo-corporativa*, nel n. 1 del 1986 di questa Rivista (pp. 15 ss.).

In questo senso sono da intendere la riforma e la rivitalizzazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, attualmente all'esame del Parlamento, la istituzionalizzazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, che è parte integrante della riforma della Presidenza del Consiglio recentemente approvata dalla Camera, le proposte della stessa « Commissione Bozzi » per attribuire alla Commissione parlamentare per le questioni regionali una funzione di raccordo tra il Parlamento e il sistema delle autonomie; e le proposte da più parti formulate, e fatte proprie dalla Conferenza dei presidenti delle regioni, per trasformare il Senato in una vera e propria « Camera delle regioni », cioè in un organo in grado di rappresentare gli interessi generali attraverso il filtro regionale e di coordinare il rapporto tra legislazione nazionale e regionale, attualmente inesistente¹¹. Noi riteniamo che si debba fare qualcosa di più, creando una Camera rappresentativa delle comunità intermedie, che potrebbe essere eletta per una parte dal sistema delle autonomie regionali e locali, per una parte dalle categorie produttive (assorbendo il C.N.E.L.) e per una parte dai partiti, con la designazione, in proporzione dei voti ottenuti per l'altra Camera, di persone fornite di determinati requisiti di competenza tecnica, anche al fine di un miglioramento qualitativo della rappresentanza¹². Ad una differenziazione delle funzioni dovrebbe insomma corrispondere, a nostro parere, una differenziazione nella composizione, che renda le due Camere rappresentative di due diverse tipologie di interessi: quella dell'individuo *uti civis* e quella delle formazioni sociali nelle quali, per dirla con l'articolo 2 della Costituzione, si svolge la sua personalità.

II « Parlamento governante »

In ogni caso, qualunque soluzione sia in definitiva adottata per la composizione delle due Camere, c'è da formulare un'altra osservazione a proposito della loro differenziazione funzionale. Se si trattasse soltanto di un progetto tendente a consentire al Parlamento di dare una risposta legislativa più rapida alle domande provenienti dalla società e di svolgere più efficacemente la sua funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica am-

¹¹ V. l'intervento del Presidente della Regione Veneto Carlo Bernini per illustrare un documento della Conferenza dei presidenti delle regioni alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, nella seduta dell'11 luglio 1984 (v. la *Relazione conclusiva*, cit., vol. I, p. 264).

¹² Per questa proposta, rinviamo a G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia*, Giuffrè, Milano 1973, pp. 50-52.

ministrazione, questo sarebbe certo un progetto utile, ma di per sé non sufficiente. Il Parlamento è innanzitutto organo legislativo: e la lamentata « crisi della legge » non si risolve soltanto rendendo più rapido e snello il procedimento di legislazione, se a ciò non si accompagna una ragionevole diminuzione quantitativa delle leggi che il Parlamento è chiamato ad approvare e una variazione qualitativa dello stesso contenuto normativo dello strumento legislativo.

È questo un problema di forte valenza politica, che si collega a quella tendenza al « Parlamento governante » cui abbiamo accennato prima, affermatasi da tempo nel nostro ordinamento. Cominciò il regime fascista ad allargare l'area della legge, con il fine di sottrarre il più possibile i suoi provvedimenti al controllo della Corte dei Conti e al contenzioso del Consiglio di Stato, inevitabili invece per i provvedimenti adottati nella forma del regolamento o comunque dell'atto amministrativo: indirizzo, questo, eminentemente politico, se si considera che le magistrature amministrative erano meno prone ai voleri del regime di quanto lo fossero allora i membri delle Camere che allo stesso regime dovevano la loro nomina. Ma la restaurata democrazia non ha arginato questo processo di ampliamento dell'area delle leggi — come avrebbe potuto fare, per esempio, inserendo in Costituzione una « riserva di regolamento » — ma lo ha anzi continuato ed accentuato, anche se per ragioni politiche del tutto diverse: e cioè per consentire una partecipazione sostanziale nella funzione di governo a partiti cui veniva invece inibito l'ingresso formale nelle coalizioni ministeriali.

Non è questa certamente la sede per approfondire l'esame del fenomeno della « democrazia bloccata » che ha caratterizzato il sistema politico italiano in questi anni; basterà osservare che l'assenza di una effettiva alternanza di forze politiche al governo del paese ha finito per determinare sindromi degenerative della normale dialettica democratica, tra cui appunto il metodo invalso di « governare con le leggi ». Governare con le leggi significa, sul piano tecnico, varare un gran numero di « leggi-provvimento », sì da trasformare il precetto legislativo, da precetto generale ed astratto com'è nella sua natura, in precetto particolare e concreto, com'è invece nella natura dell'atto amministrativo; sul piano istituzionale, significa una indistinzione di poteri e di responsabilità tra Governo e Parlamento che corrode la stessa funzionalità complessiva del sistema, con la pretesa di affidarne la gestione concreta a due Camere comunque pletoriche e inadatte per loro stessa natura a compiti gestionali; sul piano politico, significa « cogoverno » tra mag-

gioranza e opposizione, non sulla base di un comune indirizzo programmatico, ma come risultato casuale e il più delle volte compromissorio del confronto tra componenti diverse ed eterogenee.

Il rimedio contro tutto questo non può non essere una seria operazione di delegificazione, delegificazione (*deregulation*) e decentramento legislativo, che restituisca al Governo o decentri alle regioni o attribuisca alla libera contrattazione dei privati tutta la normazione particolare, applicativa e di dettaglio, liberando il Parlamento dall'onere soffocante delle « legghine » e mettendolo finalmente in condizione di occuparsi della revisione delle « grandi leggi » organiche (i codici, l'ordinamento giudiziario, le leggi bancarie e societarie, l'ordinamento delle autonomie e della finanza locale, le leggi di pubblica sicurezza, ecc.), che in Italia sono ancora in gran parte leggi del periodo fascista o pre-fascista, e quindi riferite ad una situazione politico-sociale del tutto diversa da quella attuale.

Di delegificazione come di decentramento legislativo e di *deregulation* si parla ormai da tempo nel nostro paese, in sede politica e in sede dottrinale. Ma in realtà non è facile, in un sistema giuridico come il nostro, reperire strumenti idonei a degradare materie già disciplinate con legge al livello di materie regolamentari o di legislazione regionale, o rimetterle all'ambito della contrattazione privata; e c'è anche da chiedersi, identificati i meccanismi che questo consentano, si possa davvero determinare la volontà politica di metterli concretamente in funzione. Già oggi il Parlamento può, con legge, autorizzare il Governo ad emanare regolamenti su determinate materie, anche se precedentemente disciplinate con norme di rango legislativo; la legge-quadro sul pubblico impiego¹³ ha rimesso la definizione di talune categorie di norme alla contrattazione delle parti sociali; mentre l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione prevede che con la legge si possa demandare alle regioni il potere di emanare norme di attuazione. La stessa introduzione nell'ordinamento di un livello legislativo regionale aveva fatto prevedere che ne sarebbe derivata una deflazione del livello legislativo nazionale. Se questo non è avvenuto, se nessun processo di deflazione legislativa si è realmente avviato, c'è allora da porsi il quesito se e fino a che punto il Parlamento e i parlamentari siano realmente disposti a dismettere una metodologia di legislazione che attribuisce loro poteri concreti, forse minuti, ma certo più rilevanti di quelli astratti inerenti alla definizione delle grandi norme di vita e di compor-

¹³ Legge 29 marzo 1983, n. 93.

tamento della comunità nazionale. Il potere di decidere il colore dei bottoni della banda musicale della Marina che, fissato con legge, può essere modificato soltanto con legge, è un piccolissimo potere, ma pur sempre un potere; nella maggior parte dei casi, poi, i poteri formalmente legislativi ma sostanzialmente amministrativi gestiti dal Parlamento hanno una portata concreta ben più cospicua, nel senso, per esempio, di decidere finanziamenti, incentivi, provvidenze per questo o quell'istituto, per questa o quella categoria, che fruttano ai parlamentari che li esercitano leve importanti - politiche, clientelari, corporative, territoriali - per incidere nel tessuto vivo della società. Il che non avviene certo per la formulazione di un nuovo codice di procedura penale o di una nuova legge comunale e provinciale.

Su questo tema la Commissione per le riforme istituzionali ha proposto nuove forme di delegificazione, affidate a regolamenti di esecuzione governativi e regionali, e soprattutto a « regolamenti autorizzati », che il Governo potrebbe emanare, sulla base di principi fondamentali fissati con legge, ed anche in deroga a leggi ordinarie, in tutte le materie non coperte dalla « riserva di Assemblée » di cui all'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione (resterebbero dunque escluse le norme in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi). E' previsto che i « decreti autorizzati » predisposti dal Governo siano comunicati alle Camere, che avrebbero la possibilità di esaminarli ed eventualmente di respingerli, ma non di modificarli - per evitare l'insorgere di nuove forme abnormi di « legislazione contrattata » tra Parlamento e Governo - entro un certo termine, trascorso il quale il decreto acquisterebbe senz'altro forza di legge.

E' questa una coraggiosa proposta innovativa nel delicato campo dei rapporti tra Parlamento e Governo, che si ispira a talune Costituzioni straniere e riprende suggerimenti formulati da Aldo Sandulli nel breve periodo in cui fece parte della Commissione bicamerale¹⁴. Essa contiene certo concreti elementi di delegificazione; ma lascia pur sempre il Parlamento arbitro delle decisioni definitive. Dovendosi dubitare, per i motivi già detti, dell'effettiva volontà del Parlamento di farsi protagonista del processo di delegificazione, sarebbe forse migliore avviso andare più a fondo in questa direzione, fino a sancire per Costituzione una vera e propria « riserva di regolamento », che restituiscia chiaramente a ciascuno il suo: al Parlamento la nor-

¹⁴ V. la *Relazione conclusiva*, cit., vol. I, pp. 35 e 150.

mazione primaria, al Governo la normazione secondaria, applicativa e di dettaglio, senza confusioni, sovrapposizioni o suppienze.

Ulteriori incentivi alla deflazione della legislazione primaria potrebbero poi derivare dall'approvazione di altre proposte contenute nel progetto di riforma della Costituzione elaborato dalla « Commissione Bozzi »: come la previsione che i regolamenti di esecuzione delle leggi possano essere emanati, anziché dal Governo, dalle regioni, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale¹⁵; e la ridefinizione delle procedure di intervento del Parlamento rispetto ai trattati ed accordi internazionali, con la quale, se da un lato si propone di estendere il controllo parlamentare a tutti gli impegni internazionali dello Stato - compresi gli accordi « in forma semplificata », oggi largamente diffusi nella prassi - dall'altro si tende a ridurre le relative formalità, stabilendo che il Governo, prima di sottoscrivere tali atti, debba informarne le Camere, che potranno prenderli in esame entro un dato termine, altrimenti gli atti stessi si riterranno tacitamente autorizzati, anche ai fini della ratifica. Si attuerebbe così una più intensa partecipazione delle Camere alle grandi scelte di politica estera; ma si decongestionerebbe pure il calendario parlamentare, liberandolo da una serie di adempimenti puramente rituali, quali sono le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati di scarssissimo rilievo politico, oggi costituzionalmente soggetti a questa procedura¹⁶.

Quanto alla delegificazione, si tratta qui non tanto di spostare il livello della disciplina di talune materie dalla normazione primaria a quella subprimaria o secondaria, quanto piuttosto di escluderla dall'ambito stesso della normazione pubblica, per rimetterla alla libera contrattazione tra i privati, singoli o associati. In questo campo non siamo ancora in una avanzata fase di identificazione di strumenti, quanto piuttosto nell'ambito di una aspirazione, ormai largamente diffusa in sede ideologica e in sede politica, verso una riduzione dell'eccessiva invadenza della sfera pubblica nella sfera privata che ha caratterizzato gran parte di questo secolo, nelle diverse forme dello Stato etico e totalitario, dello Stato comunista, dello Stato sociale e assistenziale. In questo contesto s'inserisce la tendenza al « meno Stato » propria del nuovo pensiero liberale, e largamente invalsa in alcuni paesi, soprattutto in quelli anglo-

¹⁵ *Ibidem*, p. 35.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 36-38.

sassoni: tendenza che, nella sua interpretazione più corretta, non va intesa come un'abdicazione dello Stato a sue funzioni essenziali, quanto piuttosto come un rafforzamento dello Stato nelle funzioni che gli sono proprie, con conseguente miglioramento dei servizi pubblici che gli spetta erogare, e nell'abbandono invece di quelle funzioni che non gli sono essenziali e di quei servizi che possono essere vantaggiosamente forniti dai privati. Il che vale anche per la normazione, in tutti quei settori in cui la regolamentazione autoritativa è più dannosa che utile, e può essere vantaggiosamente sostituita dalla autonomia privata. Anche questa è una via che può portare, indirettamente, ad un miglior funzionamento del Parlamento ai fini dell'elaborazione della normazione che è e deve restare pubblica, e cioè della « grande legislazione »¹⁷.

II « Governo legislatore »

Discorsi non dissimili possono farsi anche a proposito dell'altra tendenza cui abbiamo accennato prima, e che è solo apparentemente opposta a quella appena descritta: la tendenza cioè al « Governo legislatore ». Anche questa è una tendenza all'esorbitanza e allo straripamento dei poteri, che si è decisamente affermata, specie nel secondo ventennio dell'esperienza repubblicana, quasi a riscontro dell'altra. Invalso cioè il sistema deviante di « governare con le leggi », il recupero dei poteri del Governo è avvenuto per la via, anch'essa deviante, di farsi pur esso legislatore, usando e abusando della decretazione d'urgenza.

È noto che anche quella della decretazione d'urgenza fu una scelta poco convinta dell'Assemblea Costituente. Il progetto di Costituzione non ne parlava affatto; la II Sottocommissione aveva infatti deciso all'unanimità di escludere del tutto la possibilità per il Governo di emanare norme aventi valore di legge: ma in Assemblea ci si ripensò sopra, ritenendosi inevitabile, almeno in casi estremi, il ricorso al decreto-legge. Essendo peraltro fallito il tentativo di Costantino Mortati di elen-

¹⁷ Ad un miglioramento qualitativo della « grande legislazione » potrebbe contribuire anche una riduzione dei poteri legislativi diretti delle Commissioni. La « Commissione Bozzi » ha proposto di eliminare il procedimento di approvazione diretta in Commissione per i progetti di legge di spesa (*Relazione cit.*, vol. I, pp. 21-22); ma sarebbe forse opportuno sopprimere del tutto questo procedimento, che rappresenta una anomalia del nostro ordinamento parlamentare e la principale fonte della legislazione settoriale e corporativa (sull'argomento, rinviamo al nostro *Legiferare per Commissioni*, in: G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano 1982, pp. 39 ss.).

care tassativamente in Costituzione i casi in cui un tale strumento potesse essere utilizzato¹⁸, finì per prevalere l'opinione di fissare limiti materiali piuttosto generici, per i quali il Governo può emanare provvedimenti provvisori con forza di legge « in casi straordinari di necessità e d'urgenza », assumendone una non meglio precisata « responsabilità »; e limiti procedurali invece abbastanza rigorosi per la presentazione e l'approvazione in Parlamento dell'atto di conversione in legge del decreto-legge emanato dal Governo, che in difetto perde efficacia *ex tunc*. Ci si illuse allora che una siffatta procedura fosse tale « da impedire e colpire abusi » (Ruini), sì da ridurre l'impiego del decreto-legge ad una eventualità « rarissima » (Tosato)¹⁹; e in effetti questo è quanto avvenne nella prassi delle prime legislature repubblicane. In seguito è invalsa però una prassi diversa ed anomala, che ha trasformato la decretazione d'urgenza in una forma pressoché ordinaria di legiferazione, in cui il potere d'iniziativa legislativa del Governo è rafforzato dall'immediata entrata in vigore del decreto-legge, dal ristretto termine posto al Parlamento per la conversione in legge e dalla possibilità di reiterarlo qualora non venisse tempestivamente convertito.

Tutti i limiti posti al riguardo dalla Costituzione sono stati infatti, in varia misura, aggirati o vanificati. Il limite del « caso straordinario di necessità e di urgenza » è stato prima interpretato nel senso di porre in ombra il requisito della « straordinarietà », che a nostro parere è essenziale nel disegno costituzionale; e straordinarietà vuol dire, lapalissianamente, non ordinarietà, e quindi eccezionalità e imprevedibilità del caso che ha dato origine all'emanazione del decreto sì da rendere impossibile di provvedervi per la via ordinaria di un disegno di legge governativo; mentre gli altri due requisiti costituzionali hanno finito per perdere progressivamente di significato, quello della « necessità » perché di per sé abbastanza ovvio (non si adotta alcun provvedimento, evidentemente, se non lo si ritenga « necessario »), quello dell'« urgenza » perché è stato man mano dilatatato fino a coprire le più disparate fattispecie, compresa quella di una urgenza che scaturirebbe dalla lentezza dell'iter parlamentare di un qualsiasi progetto di legge: sì da essere ormai poco più di una clausola di stile nelle premesse del decreto.

Anche il tentativo di introdurre un sub-procedimento parlamentare per accertare la sussistenza dei presupposti costitu-

¹⁸ V. *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 18 settembre 1947, p. 311; seduta del 17 ottobre 1947, p. 1303.

¹⁹ Cfr. V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, op. cit., pp. 221-222.

zionali per l'emanazione del decreto-legge, come fase preliminare dell'esame del disegno di legge di conversione²⁰, non sembra aver conseguito gli effetti che si proponeva per rimediare all'abuso della decretazione d'urgenza. La prassi applicativa di questo nuovo sistema ha infatti confermato che i parlamentari non rinunciano ad utilizzare parametri politici, collegati alla loro appartenenza a schieramenti di maggioranza o di opposizione (o magari anche a calcolati atteggiamenti dissenzienti tipo «franchi tiratori») piuttosto che utilizzare parametri puramente giuridici per pronunciarsi sui requisiti costituzionali del decreto-legge; e probabilmente sarebbe difficile pretendere un comportamento diverso da un'Assemblea politica, che non è un collegio giurisdizionale. Per cui il sub-procedimento, anziché costituire un limite per la decretazione d'urgenza, tende ad essere soltanto una ulteriore occasione di confronto, di scontro o di compromesso tra le forze politiche, secondo criteri puramente politici.

Anche il limite della decadenza *ex tunc* del decreto-legge per la sua mancata conversione nei termini costituzionali è stato praticamente frustrato dalla prassi della reiterazione del decreto stesso, di cui il Governo, al limite, potrebbe prorogare all'infinito la vigenza, anche senza il consenso del Parlamento, emanando ogni due mesi un decreto identico. La stessa sanzione che può considerarsi sottesa dal testo della norma del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, secondo cui il Governo adotta il decreto-legge «sotto la sua responsabilità», non ha mai ricevuto concreta attivazione, sia per la prassi invalsa che, ammettendo l'emendabilità del decreto-legge, coinvolge le Camere nella responsabilità della stesura definitiva delle sue norme, sia perché non si è ritenuto di dare a quel testo l'unica interpretazione plausibile, quella cioè di sollevare la responsabilità politica del Governo qualora il Parlamento non converta in legge il decreto, anche in deroga alla disposizione del quarto comma dell'articolo 94 della Costituzione per la quale «il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni».

In realtà, nell'attuale disciplina del decreto-legge qual è invalsa nella Costituzione materiale confluiscano due distinte e diverse esigenze: quella già rispecchiata nel primitivo disegno costituzionale, e cioè l'esigenza di provvedere immediatamente, senza attendere i tempi lunghi delle normali procedure parla-

²⁰ V. gli articoli 96-bis del Regolamento della Camera (approvato il 14 novembre 1981) e 78 del Regolamento del Senato (approvato il 10 marzo 1982).

mentari, per ovviare a situazioni obiettivamente eccezionali o imprevedibili; e l'esigenza di istituire meccanismi più celeri per l'adozione di provvedimenti che il Governo o la maggioranza parlamentare ritengano urgenti sulla base del loro programma e indirizzo politico, indipendentemente da ogni valutazione astratta (e inevitabilmente opinabile) sulla loro urgenza «obiettiva». Questa seconda esigenza indubbiamente esiste, anche se non ha nulla a che vedere con la prima; e la Costituzione aveva inteso soddisfarla con strumenti di altro tipo, come quelli previsti dall'articolo 72, a norma del quale i regolamenti parlamentari avrebbero dovuto stabilire «procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza». Senonché questa disposizione ha avuto finora un'applicazione insufficiente ed inadeguata²¹; e il Governo per asidersi da protagonista al banchetto legislativo ha largamente e crescentemente utilizzato lo strumento della decretazione d'urgenza in questa seconda direzione, che ha finito per soppiantare la prima.

Anche su questo punto la Commissione per le riforme istituzionali ha proposto una drastica revisione del sistema attuale, nel senso appunto di prevedere strumenti differenziati per sopperire ad esigenze diverse. Per il decreto-legge ha dunque proposto di ricondurlo alla sua natura di «ordinanza di necessità», fissando positivamente in Costituzione tre sole ipotesi in cui questo strumento possa essere utilizzato: calamità naturali, provvedimenti per la sicurezza nazionale, emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore (decreti-catenaccio). In ogni altro caso il ricorso alla decretazione d'urgenza sarebbe precluso; mentre si provvederebbe per altra via, attraverso una modificazione del secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione, a definire una vera e propria «corsia preferenziale» per i provvedimenti di cui sia riconosciuta l'urgenza dalla maggioranza assoluta della Camera davanti alla quale sono presentati, su proposta del Governo o di un terzo dei membri della Camera stessa. Per tali provvedimenti i competenti organi parlamentari sarebbero abilitati a decidere, nell'ambito della programmazione dei lavori, la durata della discussione, i tempi d'intervento e il termine entro il quale ne deve essere concluso l'esame, termine che non po-

²¹ In pratica, per i provvedimenti dichiarati urgenti i regolamenti delle Camere prevedono una riduzione dei termini posti alle Commissioni per la presentazione della relazione (art. 81, comma 2, Reg. Camera e art. 77, comma 1, Reg. Senato) e per l'espressione dei pareri (art. 73, comma 2, Reg. Camera e art. 39, comma 1, Reg. Senato).

trebbe essere complessivamente superiore a sessanta giorni. Sarebbero esclusi da tale procedura abbreviata soltanto i provvedimenti in materia costituzionale od elettorale e quelli concernenti l'approvazione di bilanci o consuntivi.

In questo modo si potrebbe ricondurre nell'ambito di un normale procedimento parlamentare l'attività legislativa del Governo anche in caso d'urgenza, riportandola ad un potere di proposta cui non si accompagnerebbe l'immediata entrata in vigore delle norme elaborate dall'Esecutivo, salvo i casi eccezionali e, soprattutto, chiaramente definiti in cui resterebbe possibile il ricorso al decreto-legge.

Anche a questo proposito, tuttavia, va sottolineata l'importanza cruciale dell'avvio di un serio processo di delegificazione; è evidente, infatti, che in moltissimi casi i provvedimenti oggi adottati per decreto-legge potrebbero essere emanati con un puro e semplice decreto o regolamento governativo, o con una legge regionale, una volta che si sia restituito al Governo o devoluto alle regioni il potere di provvedere per questa via alla normativa applicativa e di dettaglio.

Le prospettive di riforma

Non è facile prevedere - oggi come oggi - se le prospettive di riforma del Parlamento italiano seguiranno nei prossimi anni le linee di sviluppo indicate nelle proposte conclusive della « Commissione Bozzi », o altre ancora. Ci sembra però chiaro che per adeguare il massimo organo rappresentativo della sovranità popolare alle esigenze della nostra società, ormai alle soglie del 2000, non saranno sufficienti le modifiche dei regolamenti delle Camere, che al più possono servire a razionalizzare l'esistente, migliorando l'efficienza dei meccanismi consociativi di mediazione e di pan-contrattualismo cui si è ispirata l'attività parlamentare negli scorsi decenni.

Certo, ci vogliono anche le riforme dei regolamenti parlamentari, nel senso della semplificazione delle procedure, della programmazione dei lavori, della riduzione e del contingentamento dei tempi dei dibattiti, ma anche e soprattutto nel senso di fornire ai parlamentari nuovi strumenti per il reperimento e l'elaborazione di dati decisionali autonomi, completi e obiettivi, per una migliore redazione dei testi legislativi, per una esatta individuazione della copertura finanziaria e amministrativa delle leggi e della « fattibilità » delle relative disposizioni, per un più efficace svolgimento della funzione ispettiva ed anche per seguire e controllare il *post legem*, cioè l'at-

tuazione delle leggi e il loro effettivo rendimento sociale²². Tutte queste sono cose che si possono e si debbono fare; però a ben poco varrebbero se non si rivedessero anche le scelte di fondo cui abbiamo accennato prima, al fine di recuperare il ruolo direzionale e tendenzialmente unificante di un Parlamento inteso come sede « centrale » di ricomposizione della società nei confronti delle spinte pluralistiche degli interessi in conflitto, capace di portare avanti un indirizzo politico-legislativo che, in un ordinamento democratico, è quello assunto e fatto proprio dalla maggioranza degli elettori.

Quelle scelte della Costituente e della prassi successiva vanno riviste con lo strumento idoneo, cioè con la modifica di alcune parti della Costituzione. Senza alterarne i valori e l'impianto fondamentale, che costituiscono la stessa identità storica della nostra Repubblica; ma cambiando - coraggiosamente e impietosamente - tutto quello che c'è da cambiare, alla luce di un'esperienza applicativa ormai quarantennale e dalla quale dobbiamo pur deciderci a trarre i necessari insegnamenti.

Noi vediamo, insomma, il Parlamento del 2000 come un Parlamento composto da due Camere differenziate nella composizione e nelle funzioni, l'una di estrazione totalmente politica, cui demandare le grandi decisioni politiche e legislative, l'altra fondata sull'organizzazione delle competenze e sulla rappresentanza degli interessi professionali e territoriali, per collaborare con la prima nell'attività legislativa e per svolgere prioritariamente una valida funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione. Vediamo Parlamento e Governo rispettivamente rafforzati nelle funzioni che sono loro proprie, eliminando straripamenti e supplenze di poteri: e quindi un Parlamento che elabora e aggiorna continuamente le regole fondamentali della convivenza civile della comunità associata, senza assumersi compiti amministrativi e gestionali; e un Governo che amministra e gestisce, con la necessaria organicità e rapidità decisionale, e per questi fini elabora, insieme con le regioni, la normazione secondaria, applicativa e di dettaglio, senza esorbitare nel campo della normazione primaria se non in casi eccezionali e strettamente delimitati.

Sappiamo benissimo che queste sono cose molto più facili a dirsi che non a farsi; e che le difficoltà sono molte, prima fra tutte il « conservatorismo istituzionale » che è una sindrome assai diffusa in tutte le nostre forze politiche, anche nelle più « progressiste ». Crediamo però che con le conclusioni della

²² Cfr. *L'Amministrazione della Camera dei deputati* (Atti della Conferenza promossa dal Presidente della Camera - Roma, 2-3 luglio 1984), Roma 1985.

« Commissione Bozzi » siamo entrati in una fase nuova, passando dall'annosa e generica lamentazione dei mali del Parlamento all'indicazione di concrete terapie per cominciare a curare quei mali. Le terapie potranno poi essere modificate o cambiate, certo, anche in corso di cura; ma la loro individuazione è già un importante, forse decisivo passo in avanti verso il risanamento.

GIAN FRANCO CIAURRO

Mediazione politica e Stato contemporaneo nel governo dell'economia

Premessa

Le complesse trasformazioni che investono la forma-Stato non sono suscettibili di essere colte in tutta la loro profonda incidenza sui comportamenti della macchina-Stato se non si prende atto preliminarmente del processo di dislocazione allo Stato contemporaneo di estese funzioni di intervento sociale e di sostegno economico alla produzione, premessa condizionante per una tendenziale concentrazione di potere all'interno degli apparati pubblici.

Il modello di relazioni tra *civil society*¹ e mercato politico trova, all'interno del crescente ruolo di mediazione istituzionale, nella formula della « politicizzazione delle istituzioni » una possibile anche se discontinua strategia rispetto alla problematicità che investe i meccanismi della riproduzione capitalistica, fenomeno che attraversa la società capitalistica tra le due guerre. L'interventismo economico dello Stato – dal lato della domanda – con una rottura non ortodossa rispetto alle scelte « a somma zero », attuata attraverso forme di politica economica

¹ Una analisi critica del passaggio del concetto hegeliano di *bürgerliche gesellschaft* – che una abituale ancorché non corretta traduzione rende con il termine di *società civile* – « dal civile al borghese come specificazione materiale storica del concetto di società » si trova in J. AGNOLI, *Lo Stato del capitale*, Feltrinelli, Milano 1978, pp. 20 ss.; ma v. pure N. BOBBIO, *Gramsci e la concezione della società civile*, Feltrinelli, Milano 1975.