

RESPONSABILITA' E DIALOGO

Direzione, redazione e amministrazione: 00183 Roma - Via Imera, 6 - Tel. 75.13.39 - 77.59.29

Anno IV - N. 5 - MAGGIO 1972

Direttore: Federico Morof

V. Direttore: Carlo Gessa

COMITATO DI DIREZIONE:

Gilberto Bernabei, pres. - M. Angioy - P. Cesareo
- G. F. Ciaurro - F. Crispi - S. Furlani - O. Frad-
dosio - C. Gessa - A. Maccanico - G. Pennisi -
C. Piermani - V. Statera - A. Valenti - N. Va-
lentino - G. Calefati - G. Vanni Calvello di
S. Vincenzo - R. Pasqualino Vassallo

Direttore editoriale: Vincenzo Fallica

Segretaria editoriale: Laura Fallica

Ufficio di coordinamento delle Regioni

Direttore: Luciano Luigi Domanti

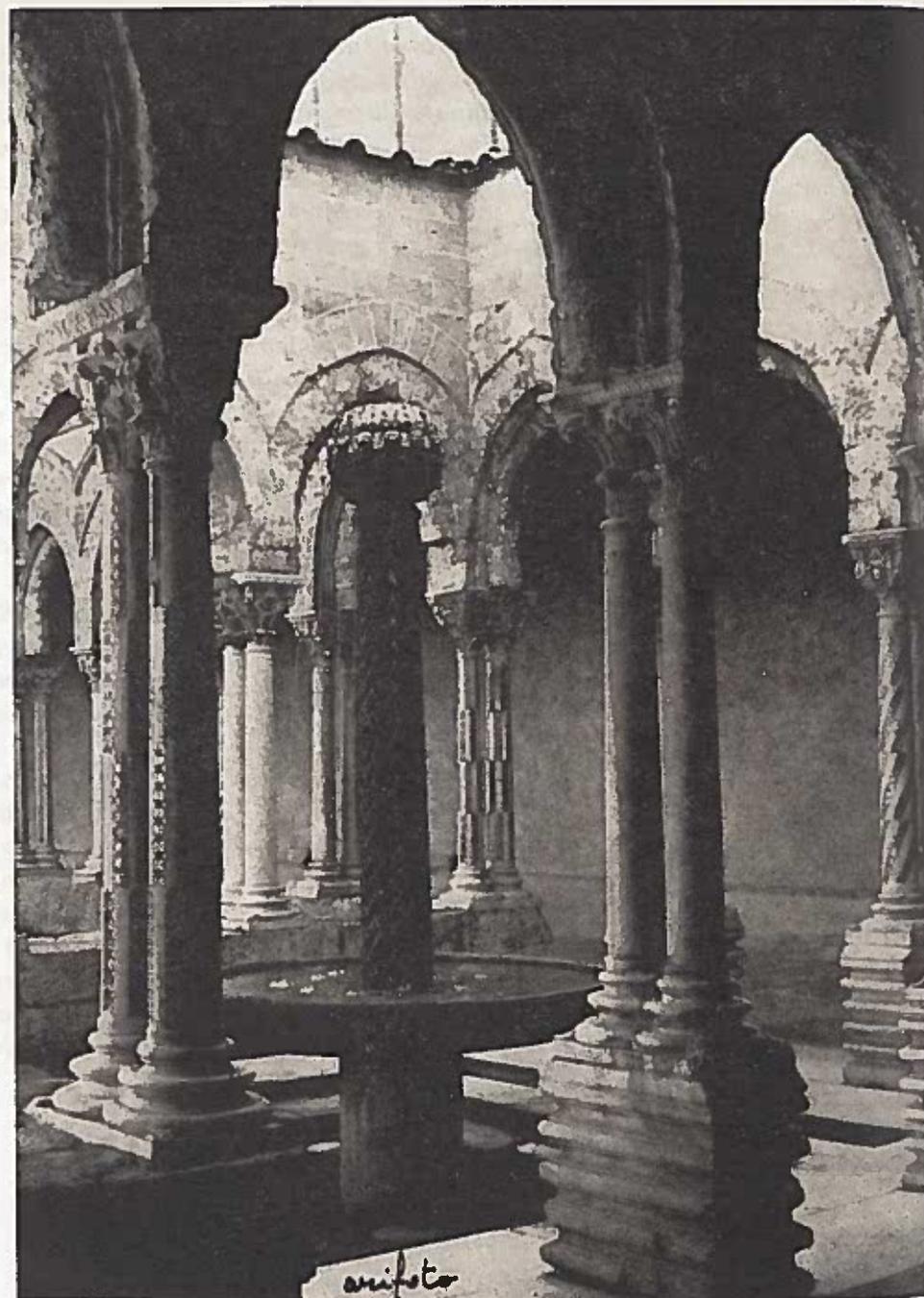
Roma, Via Fregene 53, tel. 775929

Palermo, Via Abela 5, tel. 212022

1072 - 1972

IX centenario dell'arrivo dei Normanni a PALERMO

*Quest'anno
un viaggio
a Palermo*



*per conoscere
l'epopea
e i tesori
dei Normanni*

AZIENDA AUTONOMA DI TURISMO DI PALERMO E MONREALE

VILLA IGIEA - PALERMO - TEL. 25.32.05

Crisi della democrazia parlamentare

Si può ancora uscire dalle attuali difficoltà istituzionali con rimedi interni al sistema: ma occorrono riforme organiche e coraggiose.

Sommario:

1. *Disfunzione delle istituzioni: degenerazione dei partiti, obsolescenza degli istituti politici e del sistema pluripartitico, parlamentare, proporzionalistico e bicamerale, distacco fra società civile e società politica, stato di tensione e conflittualità permanente fra categorie economiche, classi sociali, sindacati e governo.*
2. *Il Parlamento oggi in Italia: razionalizzazione della produzione legislativa. La delegificazione. L'inflazione legislativa parlamentare e tipologia delle « leggine ».*
3. *Effetti e riflessi dello scioglimento anticipato del Parlamento. Bilancio dell'attività della V legislatura.*

I. DISFUNZIONE DELLE ISTITUZIONI

1. — *Il discorso sulla crisi delle istituzioni ha acquistato negli ultimi tempi nuovo vigore e l'attuale momento politico si caratterizza per la carenza di funzionalità politica del sistema che mette in causa il regime, lo Stato, l'ordine democratico, e cioè il consenso di fondo dei cittadini alla gestione efficiente della cosa pubblica.*

In alcuni temi di fondo si è soprattutto accentrata l'attenzione non solo degli specialisti sociopolitici (i quali risalendo alle origini del malessere generale si sforzano di formulare giudizi precisi e rimedi efficaci), ma anche di settori sempre più vasti della pubblica opinione, sollecitata dalle obiettive insufficienze delle nostre strutture statali e dalle molte denunce — avanzate con sempre maggiore insistenza — relative alla degenerazione dei partiti in oligarchie e centri di gestione burocratica e clientelare del potere, all'obsolescenza degli istituti politici e del sistema pluripartitico, parlamentare, proporzionalistico e bicamerale, al distacco fra società civile e società politica, allo stato di tensione e conflittualità permanente fra categorie economiche, classi sociali, sindacati, governo e padronato.

In particolare, di fronte alla grave crisi istituzionale, economico-sociale e morale che travaglia il paese, non si possono non registrare: 1) i fenomeni sovrastrutturali i quali, pur avendo una incidenza notevole sulle disfunzioni della vita pubblica, non possono essere isolati dalla crisi strutturale, che è alla loro origine; 2) l'incapacità delle istituzioni rappresentative ad esprimere i valori e le tensioni che la società civile propone con urgenza sempre più pressante; 3) la deficienza di

autorità dello Stato democratico e di tutti i suoi organi di tutela e di difesa, dalla magistratura alle forze armate, onde assicurare tranquillità, sicurezza e senso di ordine democratico a tutti i cittadini.

Vi è la diffusa coscienza di una sempre più acuta « crisi dello Stato » o, peggio ancora, dell'intera struttura pubblica (Governo, Parlamento, enti locali, pubblica amministrazione, etc.). Esiste una crisi di funzionalità delle istituzioni rappresentative che sembrano sempre più allontanarsi dal loro scopo precipuo, che è quello di attuare la maggiore possibile identificazione tra governanti e governati e di contenere e frazionare il potere, senza tuttavia paralizzarlo, né intaccare il principio gerarchico, che costituisce una insuperabile necessità della vita organizzata.

Nella crisi che investe tutta la politica italiana, e che interessa strati sempre più ampi dell'opinione pubblica, comincia a delinearsi l'esistenza di un mondo caratterizzato dalle nuove tecniche di produzione e dai consumi di massa, nel quale la politica e la cultura sembrano costrette a svolgere un ruolo sempre più subalterno e strumentale.

E' indiscutibile che buona parte del malessere che serpeggia nella società nazionale — e i cui sintomi più palesi consistono nella sfiducia di larghe frange di cittadini nelle istituzioni democratiche, nella sempre più accentuata sclerosi del dibattito politico, nella carenza di proposte innovative, nella crisi di credibilità dei politici (1), nell'astrattezza delle polemiche, nella indulgenza alla demagogia e ad un'azione rivendicatrice disordinata e contraddittoria, nei giochi di potere prevalenti nei partiti, e soprattutto nell'ondata di tensione sociale — scaturisce dalla rigida separazione tra cultura e politica, tra idee e potere, tra uomini di pensiero e uomini di azione. Tale discrasia determina un senso di stanchezza e fa scattare la molla della rinuncia, atteggiamento sempre da combattere nettamente sul piano etico-politico, ma certo difficili da mutare.

E' un fenomeno che si configura come una dolorosa condanna della nostra epoca, ricca di tecnici ma povera di pensatori, in una società dove le continue trasformazioni tecnologiche sembrano gradualmente ma incessantemente sottrarre spazio all'individuo, dove il senso del futuro pare sfuggire al nostro diretto controllo, e dove la politica si volge sempre più verso quegli efficientismi automatizzati ed alienanti che costituiscono i moduli della grande industria, mentre l'intellettuale vede con angoscia vacillare la sua speranza (che era poi la giustificazione della sua funzione sociale) in una gestione delle idee come strumento di controllo comunitario.

2. — Purtroppo le spinte che premono nella nostra società non sono frutto di un malessere passeggero. Le azioni di lotta e di contestazione, che coinvolgono ceti e strati sociali già per tradizione collocati sul fronte dell'ordine e della stabilità, investono direttamente, come reazione di compressione e di involuzione che si prolunga ormai da troppo tempo, gli equilibri economici e di potere. E non trovando sbocchi a livello politico in termini effettivi di riforma delle strutture, il conflitto si acutizza sul piano sociale.

(1) Non è tanto la credibilità nei partiti tradizionali che è venuta meno, in larghi strati di opinione pubblica, quanto la credibilità nel sistema. D'altro canto, sarebbe perfettamente inutile tentare di rinnovare il sistema, rappresentativo e operativo, all'interno dei partiti, se non si rinnoverà progressivamente il sistema nelle sue strutture portanti: Parlamento, Governo, Amministrazione pubblica.

In ogni situazione di crisi esistono elementi di confusione e di ambiguità, tanto più gravi quanto più profonde sono le ragioni della crisi e più carenti le soluzioni politiche. L'esigenza di fondo è quella di cogliere i valori che queste tensioni sottendono, di portarli tempestivamente in una direzione giusta, colmando le lacune, eliminando la ragione vera di ogni cristallizzazione di potere. Occorre che lo Stato, avvalendosi dei mezzi di cui dispone, imponga il rispetto della legge ed eserciti con assoluta fermezza la sua autorità.

L'opinione pubblica avverte duramente l'esigenza, quasi fisica, di partecipare alla vita civile e politica. E' una esigenza che sempre più chiaramente si esprime nella ricerca di forme istituzionali nuove: si pensi alle assemblee studentesche, alle associazioni tra genitori e insegnanti, ai comitati di quartiere, alle riforme degli enti locali, alle regioni, alle proposte di nuovi metodi elettorali e di partiti nuovi. L'opinione pubblica chiede una politica diversa, che dia risposte sostanziali a tutta una serie di problemi nuovi; chiede soprattutto la sostituzione del potere centralistico e monopolizzato, con un potere diffuso e partecipato, in un nuovo Stato pluralistico; chiede ordine nella programmazione e un rilancio produttivo indispensabile per una politica dell'occupazione, una priorità alle riforme chiave e ai problemi del Mezzogiorno. Sono obiettivi primari la difesa della libertà, il rafforzamento delle istituzioni democratiche, l'ancoraggio alla Costituzione, il mantenimento e lo sviluppo delle condizioni atte ad assicurare la continuità del progresso civile, economico e sociale, una classe dirigente responsabilizzata da un rapporto diretto con chi la elegge.

3. — Per questo la battaglia per le regioni è di importanza fondamentale: l'effettiva attuazione dell'ordinamento regionale dovrà rafforzare le autonomie locali, liberando finalmente le molte energie oggi frustrate dal centralismo e dal circolo vizioso delle procedure ferme ad una legislazione di cento anni fa. Noi rifiutiamo perciò la concezione delle regioni come fatto burocratico e verticistico, o in funzione dei posti di governo e sottogoverno: tale atteggiamento farebbe perdere al Paese l'ultima occasione per una democratizzazione che spazzi via gli schematismi ottocenteschi.

Le regioni devono costituire centri di potere non tanto rivolti a contrapporsi allo Stato, quanto punti di riferimento di un potere istituzionalizzato per superare l'antinomia tradizionale e pretestuosa fra « politica » e « amministrazione » e, per conferire quindi ai centri comunitari nei quali i cittadini e i lavoratori operano la capacità di attuare quella storica inversione di tendenza dalla quale emerge concretamente che la democrazia può e deve essere promozione « dal basso », di scelte che impongono la coerenza tra visione « locale » e visione « nazionale », dei problemi sociali, e quindi fra potere politico e potere amministrativo, e tra potere politico statale e regionale. Le regioni hanno su di sé la responsabilità piena e ineludibile, pertanto, di attivare nel proprio ambito una democrazia che veda negli « amministrati » i soggetti promotori di una « autogestione » dal cui sviluppo derivi il capovolgimento dei ruoli che sin qui hanno consentito di determinare sistematicamente quella che è forse la più grave contraddizione antidemocratica: la direzione gerarchica e vessatoria delle auto-

nomie, nelle quali ingannevolmente le comunità sono periodicamente chiamate ad eleggere rappresentanti privati di un reale potere di gestione democratica.

4 — Il progressivo deterioramento dei rapporti fra società civile e mondo politico — che è uno degli aspetti più appariscenti della crisi del sistema — va attribuito allo scompenso fra la rapida, ma tumultuosa e confusa, crescita tecnica ed economica, e la scarsa capacità del potere politico di svolgere un ruolo di precursore e di guida in una realtà nazionale sottoposta ad una evoluzione che sembra sfuggire ad ogni controllo civile e politico.

Il processo di sclerosi della nostra società non coinvolge solo la nostra classe politica, ma tutte le dirigenze sociali di cui questa non è che una espressione settoriale. E' indubbio, in effetti, che la società attuale sembra incapace di provvedere non già ad un proprio rinnovamento, ma neanche alla semplice rimozione di tutti quei tessuti purulenti che derivano da vicende remote o che si sono formati recentemente. Che si tratti di sostanziali riforme, di innovazioni, di nuove esperienze tecniche, o di semplici aggiustamenti, tutto rimane lettera morta. Si invoca una leadership democratica, ma l'intero meccanismo porta allo schiacciamento di tale leadership quando essa è ancora allo stato embrionale. Cresce così e diviene sempre più preoccupante la spaccatura fra Paese legale e Paese reale (come si ripete con terminologia discutibile); la volontà di partecipazione di ampi settori sociali non trova i canali attraverso i quali divenire forza positiva di collaborazione, ed allora spesso si trasforma in contestazione ed in dissenso globale, quando non anche in eversione violenta e puramente distruttiva.

Eppure la tradizionale sfiducia degli italiani nelle istituzioni potrebbe essere sostituita dalla convinzione democratica della loro assoluta necessità e imprescindibilità, a condizione che tali istituzioni fossero però riformate.

Purtroppo, la realtà italiana è quella di un paese in cui la maggior parte dei cittadini sempre meno segue le vicende della cosiddetta « cosa pubblica », perché sempre più se ne sente esclusa; la massa si accorge appena del vuoto di potere e non ne trepida affatto, per il semplice motivo che del potere si va abituando a fare a meno. Il pericolo che ci minaccia è il diffondersi e l'approfondirsi di questo stato d'animo negativo, del quale la classe politica è pur consapevole: essa però dovrebbe uscire dai suoi bizantinismi e nominalismi, ristabilendo con la pubblica opinione almeno il legame di un linguaggio che il semplice cittadino possa comprendere (2).

La crisi che attraversiamo non è dunque la crisi di un governo,

(2) Quando si lamenta, come oggi si fa con insistenza in Italia, e un po' da tutte le tribune, il distacco della società civile dalla società politica, si denuncia implicitamente la incapacità dei partiti a svolgere con efficacia la loro funzione catalizzatrice e selettiva, il loro ruolo precipuo di ponte, di filtro, di raccordo fra le due società. Al di là di tutte le disquisizioni teoriche e storiografiche, il massimo problema della rottura del diaframma attuale fra società politica e società civile va posto in termini di concretezza, e risolto: 1° togliendo i partiti dal limbo del diritto pubblico e legislativamente inquadrando in un rapporto preciso con gli altri poteri; 2° rivedendo a fondo il sistema bicamerale.

ma la crisi di un regime. E' un dramma che, sia pure con sfumature diverse, investe tutta la nostra vita pubblica e colpisce profondamente lo Stato nei suoi organi più delicati, nelle sue funzioni più importanti: il Parlamento, il Governo, e di riflesso la giustizia e tutta l'amministrazione pubblica.

4. — Strettamente collegato con la crisi delle istituzioni è — conseguentemente — il problema del potere cui si connettono l'inadeguatezza delle attuali strutture alla realtà sociale e alla coscienza del Paese; la fuga del potere da quelle che sono state finora ritenute le sue sedi naturali, cioè il Parlamento e il Governo; il discredito dell'istituto parlamentare, il quale non sa esercitare un effettivo e serio controllo dell'indirizzo politico generale e delle gestioni statali; il difettoso funzionamento ed i condizionamenti esterni dei partiti, con le conseguenti carenze degli strumenti operativi di cui essi dispongono; la correntocrazia quale degenerazione del pluralismo partitico, che non trae origine da una diversa valutazione ideologica della realtà politica, ma da ambizioni o antagonismi personali; la mancanza di uomini disposti a sacrificare il proprio personale tornaconto sull'altare di un lavoro di pensiero e di produzione di interesse comune, secondo la propria convinzione ideologica e logica; il dogmatismo, la anelasticità e la rigidità delle ideologie, che rappresentano una camicia di forza che pretende di essere uguale per tutti gli uomini, tutti i tempi e i luoghi, e tutte le esigenze.

Si è venuto a creare un grave distacco fra cittadini e partiti, che potrebbe meglio essere definito distacco fra la società e le sue attuali sovrastrutture, e non solo a livello politico. Infatti, il crescente disinteresse del cittadino per la vita politica — e quindi anche per i partiti politici, per il loro linguaggio sovente incomprensibile, per le loro manovre di vertice e per le loro lotte interne — è dovuto soprattutto all'improduttività della nostra attuale vita politica, caratterizzata da molte promesse, molti discorsi, molte polemiche e pochissime realizzazioni concrete.

Alla crisi del regime, della democrazia parlamentare, dei partiti, alle carenze del potere esecutivo, alla politicizzazione della magistratura, all'azione dei sindacati (che spesso penetrano in una sfera politica senza dubbio al di fuori dei loro scopi istituzionali), alla debolezza della compagine dello Stato, fiaccato da anni di malgoverno e di pessima amministrazione, e soprattutto alla deformazione dei nostri istituti di diritto pubblico (provocata dalla distorte mentalità di taluni che ne sono a capo) corrisponde uno stato d'animo di abulia, di confusione e spesso di indifferenza da parte dell'opinione pubblica. Lo Stato sembra cadere non per la forza dei suoi nemici esterni, o delle piccole minoranze apertamente aggressive, ma per abbandono: lo abbandonano i cittadini che dovrebbero presidiarlo, i cittadini che dovrebbero fare quadrato intorno ad esso. Occorre lacerare, innanzitutto, questo sudario di indifferenza e di apatia che tende ad avvolgerci tutti, e guardare i fatti nella loro realtà.

Bisogna decisamente superare l'attuale fase di impotenza, per arrivare ad una svolta politica e metodologica che sappia raccogliere tutte le forze popolari attorno ad un organico serio e realistico programma di riforme e di rinnovamento, che deve investire tutti gli

aspetti fondamentali della nostra vita pubblica e che non può essere affrontato senza il concorso non solo dei partiti politici (giacché la democrazia costituzionale si fonda sul riconoscimento della funzione il cui ruolo è diventato sempre più determinante ed incisivo, e insostituibile del partito politico) ma anche dei sindacati, che dovrebbero essere chiamati più direttamente alla responsabilità delle grandi scelte programmatiche.

Governo e Parlamento, partiti e sindacati, organi centrali e organi regionali, forze intellettuali e forze economiche, potranno ancora trovare una convergenza di intenti verso la soluzione dei nostri problemi, ponendosi in un unico alveo, che è anche il più organico e il meno angusto, cioè l'alveo costituzionale nel quale ad ogni potere e riconosciuta una sua funzione ben determinata.

5. — Nel nostro Paese è in atto come si è detto, un profondo travaglio politico, sociale ed economico. In questi fermenti si coglie una domanda di maggiore giustizia sociale e civile ed un'ansia di più larga partecipazione alle decisioni in ogni campo della vita pubblica. Di queste istanze occorre rendersi interpreti, convinti però che un sistema democratico ha nelle sue articolazioni un complesso di istituti, di garanzia e di mezzi di partecipazione tale da consentire uno sbocco pacifico ed adeguato a questi fenomeni.

Se vi sono fermenti volti ad un migliore assetto della nostra società, vi è però anche una contestazione distruttiva e senza ideali che si alimenta essenzialmente di tentazioni antidemocratiche (3). E' questa forma di contestazione che va condannata, anche perché essa non fa che avvilire il senso di alcune tensioni ideali, che in atto travagliano la nostra società e le distorcono da una prospettiva completa per porle sulla via dell'avventura. Ma quando queste manifestazioni di violenza esplodono, in forme di vera e propria aggressione nei confronti dell'autorità dello Stato, non bastano più le condanne verbali né le deplorazioni solenni: il rispetto del diritto di manifestare non va confuso con la deplorabile tolleranza della degenerazione. L'accettazione della legalità repubblicana porta precise conseguenze per tutti; le conquiste sociali, in un ordinamento aperto come il nostro, non possono conseguirsi con manifestazioni di violenza, aggressioni o viola-

(3) Il momento è delicato. Una iniqua mistificazione vuole vedere nella democrazia la causa della mancanza di moralità e di ideali nella politica, come se ai "meccanismi" delle istituzioni democratiche si potesse attribuire lo scarso vigore e la poca efficacia di una scelta politica.

La democrazia è un quid che ognuno porta con sé ed in sé, una maniera d'essere e di porsi nell'universo sociale, un'attitudine, con tutto ciò che questo comporta nelle espressioni e nei gesti. La democrazia non può sussistere che in un certo clima di amicizia, di spiritualità, di moralità. Essa è un legame vivente di diritti e doveri che non si può confondere con il « lasciar andare », con la mancanza di vigore, con l'indifferenza pratica e morale. Essa esige, proprio per il suo pluralismo e relativismo, obbedienza e disciplina. Nella democrazia vi è una corrente in senso orizzontale, che esprime la sua vocazione sociale, ma ve n'è anche una in senso verticale, che esprime la sua vocazione politica.

L'esistenza della democrazia è indissolubilmente legata alla fede che gli uomini che la incarnano sentono viva per la libertà e per i principi umani che alla democrazia danno vita: una fede chiara, senza incertezze, senza equivoci, sottolineata dalla totale disponibilità a difendere quei valori contro gli attacchi aperti o insidiosi dell'anti-democrazia.

zioni delle norme di convivenza. Occorre respingere questa logica della inciviltà, attivando soprattutto le nostre responsabilità, ma anche combattendo il teppismo, la violenza, le intimidazioni.

Nessuno possiede la formula per fissare in modi nuovi e miracolistici il sempre drammatico rapporto autorità-libertà, ma tutti viviamo il dramma di volerlo articolare, di dargli un contenuto equilibrato, di viverne le profonde implicazioni. L'ordine pubblico è qualcosa di più vasto della mera tutela della legalità: è la capacità dello Stato di essere forza di direzione, di orientamento e di garanzia di una collettività organizzata; l'ordine pubblico, pertanto, va inquadrato nei complessi problemi politici e sociali che caratterizzano l'attuale momento della società italiana.

I pubblici poteri quasi sempre non sono stati in grado di svolgere un'azione autonoma di guida e il più delle volte sono stati proprio essi a rendersi complici dei più meschini interessi particolaristici. Ciò spiega l'acuirsi delle tensioni sociali a tutti i livelli, anche a quelli dove tali tensioni non risultano giustificate, e l'impossibilità di ridurre la carica eversiva controllandola e arginandola.

Le agitazioni, gli scioperi, le rivendicazioni di ogni sorta che, direttamente o indirettamente, incidono sulla condizione finanziaria del settore pubblico, invece di ridursi, come legittimamente ci si poteva aspettare, assicurando un respiro al Governo e al Paese, si sono andati intensificando nei più diversi campi per conseguire, oltre che maggiori benefici settoriali e di categoria, anche riforme non certo poco costose dal punto di vista finanziario (4). Il principale obiettivo di ogni contestazione — ed in particolare degli scioperi generali — è la richiesta di maggiore « partecipazione ». Ora, la democrazia è certamente partecipazione, cioè non solo governo « per » il popolo, ma anche governo « del » popolo. Oggi però si è indotti ad un amaro scetticismo sul moto partecipazionista quando si osserva il diffuso disamore per le concrete forme di partecipazione già esistenti e realizzate dal sistema democratico, attraverso la rappresentanza del cittadino nei Parlamenti e nelle Amministrazioni locali. Ma si vuole una maggiore inserzione nel potere

(4) Si vogliono le riforme, alcune addirittura rovinose: e le si vorrebbero finanziare con i debiti, come se l'ammontare dei debiti dello Stato non incombesse già su molte generazioni. Si vogliono aumenti di salari e di pensioni, ma poi si protesta per gli aumenti dei prezzi, mentre si intensifica il triste fenomeno della disoccupazione. Si esportano prodotti industriali in cambio di prodotti agricoli, e poi ci si lamenta se la nostra agricoltura langue e i nostri contadini battono le vie dell'emigrazione.

Non vi è dubbio che occorra un deciso aumento degli investimenti (diminuiti dell'8,8% nel 1971); ma perché ciò si produca è necessario il concorso di vari fattori idonei, primi tra tutti condizioni di lavoro normali, stabilità di governo ed un clima di fiducia nelle aziende private. Si è assistito negli ultimi tempi a una graduale evoluzione verso un sistema prettamente socialista, in parte giustificata dalla fase di recessione che ha richiesto un maggiore intervento dell'azione pubblica; bisogna però tornare a un equilibrio fra l'economia pubblica e quella privata, lasciando a quest'ultima un ampio campo di attività, evitando — come ha fatto osservare recentemente il Governatore della Banca d'Italia — che si metta in moto un processo, la cui fase ultima è un sistema burocratico, dove tutto si spegne e si corrompe. Si tratta invece di assicurare un sistema nel quale siano possibili l'entrata di aziende nuove e vitali e l'uscita di quelle antieconomiche, il cui mantenimento crea una classe di postulanti e di intrallazzatori, anziché, di intraprendenti operatori, e alla fine ostacola il progresso del Paese.

o si vuole l'assedio di esso? Si vuole allargare l'area della partecipazione alla vita dello Stato o irrobustire l'anello che cinge il potere cercando di stringerlo in una morsa? La partecipazione mira ad una collaborazione da realizzare all'interno del potere per renderlo più efficiente; l'assedio mira ad una pressione dall'esterno del potere per soffocarlo.

Ne consegue che la nostra crisi è fondamentalmente una crisi di autorità democratica e quindi di stabilità politica. Se non ci fossero tante esperienze storiche in altri Paesi, ed anche nel nostro, basterebbe questo quarto di secolo di repubblica « parlamentare » per far prevedere un ulteriore peggioramento della situazione a meno che non si riformino le istituzioni democratiche. La fonte legittima dell'autorità deve essere il popolo, ma l'autorità deve esistere anche nella democrazia, con tutti i necessari controlli. Le divisioni dei partiti hanno invece moltiplicato le oligarchie irresponsabili non solo in seno al Governo, ma anche in tutti gli organismi o strumenti di potere.

Oggi infatti si confonde la critica delle leggi, la critica delle istituzioni, la critica dei partiti, la critica delle opinioni e delle dottrine — tutte legittime in un sistema democratico — con la ribellione alle leggi, con l'istigazione alla disobbedienza di esse. I confini tra critica e istigazione sono diventati molto labili, specialmente per coloro che vogliono sfruttare il regime democratico per scalzarlo.

La borghesia — è un suo vanto incontestabile — ha sempre avuto un'alta coscienza del diritto e della legalità.

I suoi giuristi hanno creato lo « Stato di diritto ». Ma oggi, purtroppo, anche la borghesia sta perdendo, come altre classi, una parte dei suoi figli, arruolati nei misteriosi maoismi, nei quali domina il sesso, la violenza e la droga.

Le critiche sull'incompetenza e sulla inefficienza si compendiano poi in una generale accusa di decadenza del costume morale: affarismo, profittantismo, partitismo, correntismo, opportunismo, ermetismo.

6. — Sfiducia nelle istituzioni, malessere generale, clima di insicurezza ed infine recessione economica caratterizzano dunque l'attuale momento storico dello Stato. L'incertezza regna sovrana, e non domina soltanto la scena politica, ma di riflesso quella economica e quella sociale. Si sono dissolti quei timidi accenni di risveglio che si erano intravvisti nella congiuntura; i primi mesi del 1972 non sono certo serviti per dar respiro al nostro sistema economico, per rafforzarne la struttura in vista del cammino che l'attende nei mesi a venire, ma si stanno trascinandone pigramente all'insegna della confusione, sempre foriera di ignavia e di rinuncia.

L'ultima inchiesta congiunturale dell'ISCO, pur prevedendo un andamento economico sostanzialmente stabile, aveva dato per scontato un leggero miglioramento nel trend produttivo; ma il peggioramento del clima politico ed il generale « scollamento » nell'ambito dei partiti di governo hanno contribuito non poco ad aggravare una situazione già di per sé compromessa, abbassando ulteriormente quel coefficiente di prevedibilità che non a torto gli industriali hanno posto fra le condizioni essenziali per poter operare e progredire. Anziché tentare di far uscire il Paese dallo stato di indeterminazione, si assumono atteggiamenti e si sposano tesi ispirate al più vieto e superato massi-

malismo. Si continua ad inneggiare alla lotta di classe e ad esaltare tutto ciò che ha provocato l'arretramento del Paese, a cominciare dall'autunno 1969, magnificando « il valore propulsivo che la dinamica salariale può assumere ai fini dello sviluppo economico ».

Il giudizio degli industriali, dei banchieri, degli operatori finanziari è pressoché unanime: la crisi attuale è una crisi di struttura che tende a mettere in discussione la stessa funzione del sistema industriale e trova impreparata gran parte della classe dirigente, dai politici agli imprenditori, agli intellettuali di fronte alla sfida del cambiamento e all'esigenza di nuovi strumenti in grado di assicurare la pace sociale.

La presente difficile situazione economica riflette un quadro di arretratezza del management industriale italiano. Nel 1968, mentre si stava appena iniziando la lenta fase di trasformazione che doveva portare le strutture interne delle aziende, caratterizzate da una gestione prevalentemente familiare, ed attrezzarsi nella lotta alla concorrenza internazionale, sono sopraggiunte le agitazioni sindacali, sfociate nel noto clima di conflittualità che ha aggravato lo squilibrio finanziario delle imprese. Nel frattempo, la carenza di strutture civili (case economiche, scuole, ospedali, trasporti urbani) esterne alla fabbrica hanno accentuato lo spirito di rivalsa degli operai; tuttavia gli aumenti di paga non hanno offerto certo il corrispettivo del sacrificio che l'operaio sopporta per la mancanza di queste strutture essenziali. La rincorsa prezzi-salari-costi ha accentuato la spirale inflazionistica insieme alla depressione economica.

Alcuni economisti, come Galbraith e Janeway, ricordarono fin dal 1969 che gli anni settanta rischiavano di rievocare la grave crisi degli anni trenta. Il 1972 è ancora aperto a qualsiasi soluzione: alla ripresa come alla crisi diffusa.

Mentre tracciamo queste note, si è svolta a Roma (9 marzo) l'Assemblea della Confindustria, dinanzi ad oltre mille rappresentanti di più di duecento associazioni territoriali e nazionali ed alla presenza di vari membri del Governo, del Governatore della Banca d'Italia e di un migliaio di delegati in rappresentanza di oltre ottantacinquemila aziende industriali di ogni dimensione. Quella di Lombardi è stata una relazione piuttosto amara: il panorama da lui tracciato, una base di concretezza e di realismo, porta molto più avanti la diagnosi negativa che da alcuni mesi è esposto alla pubblica opinione.

Il ciclo delle inevitabili alternanze, insito in tutti i sistemi economici più avanzati, proprio in Italia tende ad accorciarsi con periodi di espansione sempre più brevi e periodi di ristagno sempre più lunghi: questo è uno dei punti più significativi della relazione svolta da Lombardi, il quale ha lamentato l'inefficienza della pubblica amministrazione, il cattivo impiego di denaro pubblico per realizzare insediamenti industriali che servono solo a risolvere la incivile « faida », essendo totalmente estranea la valutazione economica.

Come era logico attendersi, nel delicato momento che stiamo attraversando, il discorso di Lombardi non poteva esimersi dall'esaminare le cause politiche della crisi economica e della tensione esistente nella vita sociale e nelle fabbriche. Egli ha denunciato le responsabilità dell'azione politica « incerta e contraddittoria », e le conseguenze di una

irresponsabile azione sindacale che ha esasperato le già difficile condizioni in cui sono costrette ad operare le imprese.

7. — La vita politica e parlamentare riesce sempre meno ad esprimere, all'interno delle aule parlamentari, i classici meccanismi della rappresentanza popolare, della funzione legislativa e del controllo sull'operato del Governo.

La debolezza, anzi la minaccia di paralisi del sistema, trova uno dei presupposti fondamentali in questo panorama contraddittorio: nella misura in cui le esigenze del mondo contemporaneo richiedono una crescita nella funzionalità degli organi politici parlamentari e governativi, diminuisce il potere di fatto che questi centri riescono ad assolvere di fronte al moltiplicarsi delle forze extraparlamentari.

E' evidente quindi come la crisi delle istituzioni emerga soprattutto dai processi di decisione politica e trovi il suo aspetto patologico più preoccupante nel declino di autonomia, intesa come scelta di indirizzo, e contemporaneamente nella crescita assurda di piccoli provvedimenti settoriali che proliferano come funghi in danno degli interessi generali del Paese.

Impegnarsi per creare autonome strutture democratiche che rendano operante la partecipazione di larghi strati di cittadini non comporta lasciare via libera ai partiti, né accrescere la potenza dei grossi complessi editoriali, ma significa sforzarsi di dare una nuova, più realistica fisionomia ai rapporti fra Parlamento, Governo e partiti, fuori degli opposti pericoli di una scorciatoia autoritaria di destra o di sinistra.

D'altra parte, l'enorme dilatazione dei compiti di uno Stato all'altezza dei tempi, e la conseguente esigenza di fronteggiare tempestivamente gli imperiosi problemi connessi alle mutevoli situazioni economico-sociali, oltre all'esigenza di duttilità funzionale delle strutture postulate dal progresso tecnico-scientifico, hanno potenziato l'esecutivo a danno delle Camere.

Le esigenze di giustizia sociale, ad ogni modo, hanno portato ovunque a considerare ineludibile l'adozione di una politica economica di congiuntura, fatta di correttivi e di incentivi, e di una politica di sviluppo, attuata attraverso la programmazione generale e la politica dei redditi. Ciò comporta, ovviamente, una estensione e una intensificazione del ritmo delle decisioni dello Stato. Il Parlamento è, per sua natura, costretto ad un ritmo funzionale assai lento, che male si accorda con l'esigenza di manovra del volano dell'economia in maniera aderente e tempestiva, secondo una metodologia razionale.

Oltre alla lentezza funzionale, difetto essenziale del Parlamento, vi è la sua soggezione alle sollecitazioni immediate di natura elettorale e settoriale, spesso difficilmente armonizzabili con il bene comune.

8. — Siamo certo di fronte ad una crisi del Parlamento. Crisi istituzionale o crisi funzionale? La risposta potrà darla soltanto il Parlamento, che si salverà se avrà la volontà e la forza di farlo. E' essenziale che ciò avvenga perché in una autentica democrazia nulla può sostituire le Camere elettive nella rappresentanza di tutti quei valori politici, spirituali e storici, che tanta parte hanno nella vita di un popolo e che sono la garanzia della sua libertà. D'altra parte, solo il

Parlamento è in grado di ridare allo Stato quell'autorità senza la quale la libertà diviene licenza, la licenza anarchia e l'anarchia dittatura. E' necessario che il Parlamento recuperi il senso pieno della propria funzione, del proprio potere e della propria responsabilità; che assuma, anche con la riforma del sistema bicamerale, la rappresentanza effettiva di tutti gli interessi che formano il tessuto connettivo di una società moderna; che risolva in modo chiaro il rapporto tra sé e quella realtà insopprimibile che sono i partiti politici ed i sindacati.

Nel Parlamento si legifera troppo, non solo nel campo squisitamente legislativo, ma anche in quello regolamentare, soprattutto con leggi che non interessano la generalità dei cittadini, ma si denominano « leggi-fotografia » appunto per il loro carattere settoriale, se non individuale. E la discriminazione così realizzata ne chiama altre: di qui nuove leggi, in un disordinato ed infinito complicarsi della legislazione nazionale. In questi provvedimenti viene a frammentarsi l'attività parlamentare, perseguendo a scapito della qualità un primato quantitativo, nel quale è palese lo slittamento del legislativo sul piano di competenza dell'esecutivo, con tutte le degenerazioni che l'accavallarsi, il settorializzarsi, il particolarizzarsi delle proposizioni normative finiscono per generare nella piramide statale a danno della chiarezza della legge e della certezza del diritto (5).

9. — La « certezza del diritto » è considerata, anche nell'opinione comune, come un fattore essenziale per il raggiungimento di quella « eguaglianza di tutti » dinanzi alla legge che rappresenta l'essenza stessa di una giustizia veramente democratica. La certezza del diritto — che va perseguita non come una pesante, estrinseca livellazione, ma come superamento di ogni ambiguità — non significa immutabilità delle situazioni precostituite, tutela dei privilegi preesistenti, ma adeguamento continuo all'intensa evoluzione sociale ed umanistica.

In questo periodo storico molte sono le cause che hanno determinato l'incertezza del diritto, la quale, a sua volta, è fattore determinante non solo della crisi della giustizia, ma anche della crisi dello Stato. Fra tali cause ricordiamo la crisi della Cassazione, come giudice di diritto, i vuoti legislativi, creati dalle sentenze interpretative della Corte costituzionale, e soprattutto la crisi dell'attività legislativa.

Occorrono quindi: più ampie ed immediate possibilità di adire la Corte costituzionale; maggiore energia ed anche maggiore coerenza nell'operato della Corte; precisi strumenti di raccordo tra la Corte e gli organi legislativi; una maggiore riflessione da parte della Cassazione sui temi di contrasto, in maniera che si giunga ad una interpretazione costante delle norme a mezzo dell'attività delle Sezioni Unite; e soprattutto una razionale ed organica legislazione, tale da evitare la frammentarietà e il provvisorio.

(5) Le statistiche parlamentari afferenti alla tipologia delle leggi pongono in evidenza che nel 1969 su 350 leggi pubblicate ben 259 avevano i caratteri tipici delle leggi, cioè di provvedimenti amministrativi di competenza dell'esecutivo (mentre 21 erano leggi di bilancio, 9 leggi di modifiche di stanziamenti di bilancio, 6 leggi di convalida di prelievi dal fondo per spese impreviste, 20 leggi di ratifica, 8 di conversione di decreti di legge, 6 di delegazione): a fronte di 259 leggi, solo 21 provvedimenti avevano caratteri di leggi in senso proprio.

Sul piano della formazione delle leggi, l'incertezza del diritto, inteso in senso oggettivo, è connessa all'eccessiva moltiplicazione delle disposizioni, effettuata a volte nel lodevole intento di specificare il più possibile i comportamenti meritevoli di considerazione normativa, operata il più delle volte attraverso il deprecabile sistema delle «leg-gine». L'incertezza è altresì connessa alla confluenza di leggi regionali e leggi statali in ordine alla stessa materia e al difficile coordinamento fra legge ordinaria e Costituzione, attuato sovente attraverso le sentenze interpretative di rigetto, che non vincolando il giudice ordinario accentuano la stasi dell'ordinamento.

Sul piano più concreto del giudizio, le cause che provocano l'incertezza del diritto oggettivo sono connesse all'evolversi della società. Quanto più rapida è l'evoluzione tanto più incerto è il diritto, e, in effetti, le sentenze dei giudici rispecchiano, in ogni periodo storico, la realtà delle forze sociali in contrasto. Così, nei periodi come il nostro, caratterizzato da forti tensioni e da insuperabili contrasti, non vi è posto per il giudice «neutrale»: ogni giudice, anche se inconsciamente, è portatore della sua ideologia, e l'incertezza dipende, appunto, dalle soluzioni — ora prudenti, ora ardite — che il magistrato darà al conflitto.

10. — Un breve accenno all'inefficienza di un caposaldo del sistema parlamentare: il bicameralismo. Fare della Camera dei deputati sostanzialmente un doppione del Senato significa neutralizzare i presupposti logici di un sistema bicamerale, proprio perché la volontà politica e le direttive di governo sono dettate unitariamente dai partiti che compongono la maggioranza governativa. Un bicameralismo efficiente comporta sostanziali differenziazioni fra le due Camere, sotto il triplice profilo delle origini, della composizione e dei compiti specifici. Ora, è innegabile che, nonostante le rilevanti diversità del sistema elettorale per le due Camere, la mancata differenziazione delle strutture delle due Assemblee legislative ha contribuito alla inutile duplicazione dei lavori parlamentari. Appare, pertanto, consigliabile una revisione ab imis del sistema bicamerale previsto dalla Costituzione, allo scopo di trasformare il Senato in assemblea legislativa caratterizzata da un ristretto numero di componenti, eletti in rappresentanza degli interessi più vitali della società civile: assemblea di nuovo tipo, più capace di riflessione e ponderazione, più rispondente agli interessi ed alle aspirazioni territoriali e settoriali del paese.

11. — L'Italia possiede molti istituti di libertà, oltre al Parlamento, che tuttavia non sono mai riusciti a trovare quell'equilibrio di concordia discors necessario alla vita di un popolo libero. Esistono partiti, sindacati, associazioni varie e movimenti di opinione i quali, però, ove non trovino il loro sbocco naturale (anche se mediato ed a volte tardivo e macchinoso) in una giusta collocazione parlamentare, tendono facilmente a degenerare.

Guardiamo la realtà di oggi. Da molte parti si parla di « crisi di credibilità » dei partiti e si avanza la stanca accusa di « partitocrazia » all'intera vita politica del paese. Se queste espressioni di malcontento hanno un senso, esse trovano tuttavia il loro limite dinanzi alle porte del Parlamento, varcate le quali le opposte parti politiche si mostrano

per quello che sono, nella loro consistenza numerica e col loro peso di rappresentanza effettiva dell'opinione nazionale. Se così non fosse, gli stessi partiti rischierebbero davvero il ricatto costante ed occulto di gruppi di pressione di vario genere, per loro natura incontrollati e incontrollabili. Il problema del consenso diventerebbe allora un fatto di « fedeltà » guelfa o ghibellina; al libero confronto succederebbe la lotta sfrenata dei gruppi più attivi, più spregiudicati e al limite più violenti.

Così è dei sindacati. Mezzo secolo di lotte e di azione civile hanno creato in Italia una diffusa coscienza sindacale. Nuovi ceti, un tempo insensibili a questo tipo di competizione, entrano via via nell'arena delle lotte di lavoro. Ma lo sviluppo è stato ineguale: a mature frazioni della classe lavoratrice, tradizionalmente avvezze a guardare alle conquiste stabili da compiersi giorno per giorno, si sono aggiunti nuovi strati, ansiosi di successi settoriali da raggiungere subito e comunque, anche a livello regionale. Il rischio è sempre lo stesso: gli episodi di violenza e di intolleranza verificatisi durante gli scioperi sono un chiaro esempio di uno sviluppo tumultuoso, positivo in sé, ma che deve essere accolto ed incanalato dall'iniziativa parlamentare.

E allora quello della difesa del Parlamento non è e non deve essere un discorso vuoto, ma va unito ad uno sforzo serio per rendere più efficace e rapido il funzionamento di un istituto che oggi certamente non corrisponde alle esigenze dei tempi. Ma ogni tentativo di denigrazione, così come ogni accusa qualunquista, da qualunque parte provenga, vanno fermamente respinti.

Di fronte al blocco sempre più minaccioso delle forze sovversive, è necessaria l'unità morale e civile di tutti i gruppi politici che, nella diversità delle idee, dei programmi e degli stessi finalismi, si riconoscono in un comune impegno nazionale.

E' questa unità morale e civile, più forte di ogni esigenza politica, che ha portato al Quirinale Giovanni Leone, un democratico, un giurista insigne, un uomo libero. E' un primo riscatto dai molti errori passati, ed è già una garanzia per un futuro migliore, più sicuro, più ordinato. E' questo l'augurio più sincero che formuliamo per Giovanni Leone, con la speranza che egli possa essere il presidente di tutti gli Italiani liberi, sicuri nei propri diritti e coscienti dei propri doveri, in una patria più progredita, più prospera e perciò stesso più forte e rispettata.

E la via d'uscita delle difficoltà attuali è la via dell'operoso lavoro di un Parlamento non paralizzato dall'ostruzionismo, di una sicura e stabile volontà operativa di governo, di una costruttiva capacità al dialogo con i sindacati, della ripresa di slancio della classe imprenditoriale, inserita in un quadro di certezze sullo sviluppo e sull'avvenire democratico del Paese.

II. RAZIONALIZZAZIONE DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA

1. — La ricerca di una sintesi politica — in una società retta da una pluralità di ordinamenti giuridici imposta dall'autonomia dei cosiddetti « corpi intermedi naturali » — e delle sue strumentazioni sulla tastiera politica (ricerca complicata dai nominalismi, dai corporativismi

settoriali, dalle logiche di gestione e di conservazione del potere) non può prescindere dalla civiltà tecnologica oggi imperante.

E' indiscutibile che, in una società dominata dal fenomeno industriale, il potere politico alla ricerca di nuovi equilibri, di nuovi modelli culturali, di nuove realtà sociali, non può ignorare i nuovi strumenti scientifico-tecnici di osservazione, di previsione e di organizzazione creati dal progresso, per rimanere passivamente ancorato ai modelli di condotta ispirati agli indirizzi tradizionali. La dinamica della storia fa perno oggi più sul progresso scientifico-tecnico che non sulla dimensione politica dell'attivismo umano.

I governi, in genere, hanno adeguato più e meglio dei parlamenti la propria organizzazione burocratica alle esigenze tecnologiche, accogliendo indicazioni tipiche della società industriale in proporzioni diverse secondo le possibilità finanziarie.

La programmazione dello sviluppo economico, questo istituto profondamente innovatore della politica economica tradizionale, questo nuovo fondamentale dispositivo senza contorni giuridici precisi, che ha sconvolto la procedura parlamentare tradizionale ingigantendo i poteri governativi e rendendo ancor più problematici i controlli parlamentari, ha reso imperiosa l'esigenza di una più stretta e sistematica collaborazione degli specialisti in sede governativa, data la tecnicità e la crescente complessità dei metodi di gestione dell'economia contemporanea. La stessa « scorrevolezza » dei programmi, intesa ad adeguare anno per anno il dispositivo d'impiego pluriennale delle risorse alle mutazioni imprevedibili della congiuntura (elasticità di adattamento così poco compatibile con la rigidità della legge), ha finito per rendere anche più inevitabile la collaborazione degli esperti nella difficile navigazione sulle acque della congiuntura.

Ed ecco, ad ausilio dei capi dei dicasteri governativi, l'avvento dei « tecnocrati », questi sacerdoti dell'efficienza, questi cattedratici della econometrica, che nella perenne rivalità tra parlamenti e governi sono i naturali alleati di questi ultimi, non solo perché sono i loro più influenti anche non appariscenti collaboratori, ma soprattutto perché hanno a sdegno la logomachia parlamentare, i compromessi tattici, le lungaggini procedurali, e perciò diffidano delle assemblee parlamentari, considerandole dei complessi pregiudizialmente mossi da legami partitici e da ragioni elettorali.

« ... La responsabilità dell'attuazione della politica di piano rimarrà al Governo, che dispone degli strumenti necessari — monetari e fiscali — per fronteggiare evoluzioni manifestamente devianti, anche se a tali strumenti ricorrerà soltanto quando ogni altro mezzo di persuasione si sarà rivelato inefficace ». Queste parole concludono la parte descrittiva del rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975, meglio conosciuto come Progetto '80, che dovrebbe costituire la base per l'impostazione e la elaborazione del secondo piano quinquennale ».

2. — Non si può quindi continuare ad ignorare la gravità del problema normativo e l'esigenza di razionalizzare la produzione legislativa, attuale e futura, al fine di renderla quanto più possibile aderente, coordinata, coerente ed in linea con gli obiettivi e le finalità della programmazione, evitando di ricadere nell'errore, in cui sono incorsi

legislatori e amministratori, di perdere via via di vista i traguardi segnati dal piano, sino a muoversi in direzioni diametralmente opposte alle direttive a suo tempo segnate ed alla cui realizzazione era ed è legata tutta l'attuazione della politica di programmazione.

In effetti, la conseguenza più grave della farraginosità, della incoerenza, della irrazionalità della produzione legislativa sta nel travisamento della funzione sociale del Parlamento, che non è quella di amministrare, ma quella di legiferare, effettuando nel contempo il controllo sistematico dell'esecutivo, per verificare la coerenza di condotta con i grandi indirizzi dallo stesso Parlamento determinati e per accertare la regolarità delle gestioni statali.

Gli inconvenienti della disorganicità della legislazione non sono riferibili soltanto a quella parte di normativa che per varie ragioni si è trasferita dalla forma secondaria a quella primaria, ma anche, e con più gravi riflessi sulla certezza del diritto, alla legge vera e propria.

Razionalizzare la produzione normativa significa, anzitutto, mettere ordine nella mostruosa congerie di leggi e leggine che oggi affollano, turbano e rendono a volte incomprensibile o contraddittorio il nostro ordinamento giuridico; significa restituire alla legge il suo carattere di generalità e di astrattezza, lasciando ad altre fonti di produzione legislativa, gerarchicamente inferiori, il compito di disciplinare casi ed eventi settoriali, particolari e specifici; significa, in definitiva, attuare quel processo, — da molti auspicato — di delegiferazione o delegificazione.

Non interessa, in questa sede, approfondire l'esame di questo fenomeno: basti qui ricordare che l'estensione della legislazione primaria a materie, a situazioni ed a rapporti per i quali sarebbe auspicabile e consigliabile il ricorso a fonti normative gerarchicamente inferiori alla legge formale svaluta la stessa funzione legislativa, introduce elementi di rigidità nell'ambito dell'ordinamento e distoglie le Camere dall'esercizio di quella funzione di controllo che è peculiare delle Assemblee politiche.

Gli effetti, poi, sull'ordinamento giuridico sono quelli, assai gravi, di decadimento dei principi dell'unitarietà di indirizzo legislativo e soprattutto dell'organicità del sistema normativo. Alla già notevole frammentarietà dell'iniziativa si aggiunge, infatti, una corrispondente tendenza verso le valutazioni settoriali in fase di decisione che « vede così la legge degradarsi da strumento politico, e quindi per definizione mosso da interessi generali, a strumento di tutela corporativa mosso da interessi sezionali, se non addirittura propri di singole categorie » (F. Cosentino).

D'altra parte, le troppe « leggine » d'iniziativa parlamentare in sistematico eccesso di legiferazione (ove lo sconfinamento nel campo amministrativo favorisce il baratto, il particolarismo e il clientelismo) finiscono, se giunte in porto, per polverizzare le risorse erariali, vanificando ogni serio tentativo di utilizzo razionale e programmato delle risorse nazionali.

Ora, in generale, indipendentemente dal fenomeno dell'iniziativa legislativa parlamentare, anche se è vero che all'accrescimento dei compiti dello Stato della società moderna corrisponde inevitabilmente uno sviluppo quantitativo delle funzioni dell'ordinamento giuridico, non è

men vero che l'eccesso di norme è un fenomeno patologico e comunque negativo sotto ogni riguardo, e particolarmente sotto il profilo della certezza e stabilità del diritto.

Il tema della « delegificazione », nel suo più ampio significato di deflazione legislativa, comporta non solo una riduzione dell'attività legislativa — in favore soprattutto della potestà regolamentare — ma anche un ricorso all'istituto della delega legislativa al Governo più frequente di quanto oggi non sia. Il maggiore impiego della delega rientra sicuramente nell'indirizzo generale verso una legiferazione « per principi », da più parti invocata quale mezzo semplificatore della ponderosa produzione legislativa corrente, e ben si concilia, pertanto, con l'adozione di leggi-programma o leggi-cornice soprattutto nel campo della programmazione regionale. L'autorità della sua funzione integrative — osserva esattamente B. Leoni — è già stata sperimentata nel caso in cui dalla legge nuova scaturiscano esigenze di adeguamento e di coordinamento di precedenti norme sulla stessa materia: onde è specialmente nella formazione dei testi unici legislativi che la delega può esplicitare la sua riconosciuta efficacia. La legge delega dovrebbe però sempre enunciare chiaramente sia i « principi » (che investono direttamente il contenuto delle disposizioni da emanare in virtù della delega), che devono essere delineati in modo da adempiere adeguatamente alla funzione di limite per l'ulteriore legiferazione delegata, sia i « criteri direttivi » (relativi alla finalità ed alla metodologia da seguire nell'esercizio delle delega), con riguardo al particolare fine che l'atto legislativo deve perseguire. Ovviamente non è lecito assumere la delega come procedimento abituale di produzione normativa, ma nemmeno è ammissibile l'esagerazione opposta di ridurla a casi assolutamente marginali, vanificandone l'utilità.

3. — Riprendendo l'argomento della proliferazione legislativa, ricordiamo che esso ha appassionato studiosi ed esperti, sì che numerose e assai suggestive sono le soluzioni prospettate per arginare il fenomeno. Tra le altre, si era pensato ad un adeguato rinvigorismento dell'istituto della presa in considerazione per le proposte di legge, ridotti, col trascorrere del tempo, a mera formalità, e privo di qualsiasi rilevanza giuridica e politica (si pensi che, talvolta, la presa in considerazione è stata accordata in passato anche in assenza del proponente, intendendosi implicitamente e tacitamente che questi si fosse rimesso, per lo svolgimento della sua proposta, a quanto illustrato nella relazione introduttiva che accompagna la presentazione dei progetti alla Presidenza). Ma il nuovo Regolamento della Camera, entrato in vigore il 1° maggio 1971, ha invece semplicemente abolito l'istituto della presa in considerazione, senza peraltro prevedere alcuno sbarramento né sostanziale, né procedurale, atto a contenere e disciplinare l'iniziativa parlamentare.

Numerose costituzioni straniere hanno studiato rimedi entro una vasta gamma di prospettazioni. Gli espedienti si traducono talvolta in limiti formali, che agiscono sul momento della presentazione (tre o sei mesi dopo le elezioni), sul numero e sulla qualità dei presentatori (presidenti di gruppi; venti parlamentari), sul numero massimo delle proposte presentabili (non più di due o tre nel corso del mandato parlamentare). Altre volte, invece, si è fatto ricorso ad espedienti procedu-

rali diversi gli uni dagli altri, tendenti a precludere la presa in considerazione delle proposte o a contenerle in rigide previsioni di calendari di lavoro, come nel sistema inglese. Si sono parimenti escogitati limiti contenutistici numerosi, escludendo l'iniziativa parlamentare, ad esempio, per le proposte che implicano un aumento di spese di bilancio, per quelle che incidono sulla programmazione, o per le materie di esclusiva competenza dell'esecutivo, o per quelle che hanno formato oggetto di una delega conferita dal Parlamento al Governo finché la delega stessa non sia stata esercitata. Si è anche proposto di far leva sui partiti, perché nei propri statuti pongano dei vincoli all'iniziativa dei propri deputati.

4. — Altra soluzione prospettata per ovviare al grave inconveniente lamentato sarebbe l'istituzione di una « Giunta (o "supercommissione") per la legislazione » cui dovrebbe essere affidato il compito di procedere ad un esame preliminare e selettivo delle singole iniziative presentate, al fine di proporre o meno all'Assemblea — secondo nuovi criteri — la presa in considerazione, e quindi l'avvio del normale iter legislativo.

Altri suggerimenti: inserimento nel nostro ordinamento, tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie, di una fattispecie intermedia di « leggi organiche », e cioè di struttura, modificabili soltanto da maggioranze qualificate delle Assemblee legislative, ovvero attraverso procedure rinforzate; adozione della delegazione legislativa per un numero abbastanza ampio di oggetti e di situazioni; adeguamento e potenziamento delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri e riorganizzazione (ed unificazione) degli uffici legislativi dei singoli ministeri, al fine di rinvigorire la funzione di produzione normativa gerarchicamente inferiore alla legge per la disciplina delle materie che rientrano nella sfera di competenza regolamentare della pubblica amministrazione.

5. — Interessa ora effettuare un esame della situazione obiettiva della legislazione italiana in fieri, una valutazione del metodo di legiferare, una ricognizione delle cause macroscopiche che rendono ormai obsolete le nostre procedure parlamentari.

Un rapido sguardo ai provvedimenti pendenti presso le due Camere pone in luce l'enorme sproporzione esistente tra progetti di legge di iniziativa parlamentare e progetti di iniziativa governativa (è stato calcolato che, nella quarta legislatura, su circa seimila progetti di legge presentati, poco più di millecinquecento erano di emanazione governativa e circa quattromilacinquecento provenivano da deputati o senatori). Tale sproporzione appare ancor più significativa ove si consideri che, mentre la maggior parte dei disegni di legge governativi completano il loro iter parlamentare e diventano leggi dello Stato, solo una minima percentuale delle proposte parlamentari presentate riesce a conseguire l'approvazione definitiva di entrambe le Camere (sempre nella quarta legislatura, su oltre millesettecento provvedimenti approvati dal Parlamento, più di milleduecento erano di iniziativa del Governo e solo cinquecentoquarantadue di iniziativa di deputati e senatori).

Nella quinta legislatura — come si evincerà dai dati che seguono,

e che si limitano all'attività della Camera dei deputati — non si è potuto invertire la tendenza dalla legislazione, trasformandola da analitica in unitaria, o per principi in armonia con gli obiettivi ed il metodo della programmazione, né si è riusciti a contenere l'inflazione legislativa. Dall'inizio della legislatura al 31 dicembre 1971 sono state presentate alla Camera — o trasmessi dal Senato — 776 progetti di legge di iniziativa governativa, dei quali 524 (68%) sono divenuti leggi; e 3072 progetti di legge di iniziativa parlamentare, dei quali 319 (10%) sono divenuti leggi. Come si rileva le proposte di legge rappresentano ben l'80% del totale dei progetti di legge.

Dei disegni di legge presentati alla Camera, 175 (28%) sono stati approvati in Assemblea e 472 (72%) in Commissione in sede deliberante.

Per le proposte di legge, il rapporto è il seguente: 16 (3,5%) approvate in Assemblea e 447 (96,5%) in Commissione.

In merito all'assegnazione dei progetti di legge alle singole Commissioni in sede referente e in sede deliberante (dall'inizio della legislatura al 31 dicembre 1971), offrono materia di attenta considerazione i dati che seguono:

Alla I Commissione (Affari costituzionali) sono stati assegnati in sede referente 29 disegni e 341 proposte; in sede deliberante 20 disegni e 75 proposte.

Alla II Commissione (Affari interni): sede referente 16 disegni e 304 proposte, sede deliberante 52 disegni e 88 proposte.

Alla III Commissione (Affari esteri): sede referente 56 disegni e 11 proposte, sede deliberante 32 disegni e 9 proposte.

Alla IV Commissione (Giustizia): sede referente 17 disegni e 221 proposte, sede deliberante 36 disegni e 81 proposte.

Alla V Commissione (Bilancio): sede referente 48 disegni e 24 proposte, sede deliberante 25 disegni e 6 proposte.

Alla VI Commissione (Finanze e Tesoro): sede referente 47 disegni e 258 proposte, sede deliberante 39 disegni e 86 proposte.

Alla VII Commissione (Difesa): sede referente 5 disegni e 243 proposte, sede deliberante 39 disegni e 78 proposte.

Alla VIII Commissione (Istruzione): sede referente 19 disegni e 330 proposte, sede deliberante 37 disegni e 120 proposte.

Alla IX Commissione (Lavori Pubblici): sede referente 11 disegni e 133 proposte, sede deliberante 64 disegni e 32 proposte.

Alla X Commissione (Trasporti): sede referente 11 disegni e 99 proposte, sede deliberante 63 disegni e 26 proposte.

Alla XI Commissione (Agricoltura): sede referente 18 disegni e 100 proposte, sede deliberante 18 disegni e 19 proposte.

Alla XII Commissione (Industria): sede referente 7 disegni e 100 proposte, sede deliberante 30 disegni e 50 proposte.

Alla XIII Commissione (Lavoro): sede referente 17 disegni e 277 proposte, sede deliberante 23 disegni e 68 proposte.

Alla XIV Commissione (Igiene e Sanità): sede referente 6 disegni e 122 proposte, sede deliberante 21 disegni e 30 proposte.

Alle Commissioni riunite: sede referente 7 disegni e 119 proposte, sede deliberante 10 disegni e 28 proposte.

Alle Commissioni speciali: sede referente 3 disegni e 11 proposte, sede deliberante nessun disegno e 4 proposte.

Complessivamente, su 4331 progetti di legge presentati alla Camera, 3010 (70%) sono stati assegnati alle Commissioni in sede referente, e 1321 (30%) a quelle in sede deliberante. Tale rapporto (70% e 30%) si modifica sensibilmente, anzi si capovolge, quando si passa ad esaminare la natura dei progetti di legge. Infatti, su 828 disegni di legge, 317

(38%) sono stati deferiti alla sede referente e 511 (62%) alla sede deliberante; su 3503 proposte di legge, ben 2693 (77%) sono state deferite alla sede referente e 810 (23%) alla sede deliberante. Ai fini di una valutazione del fenomeno, basta porre a raffronto due dati: di tutti i disegni di legge presentati, quelli assegnati alle Commissioni in sede deliberante sono il 62%, mentre per le proposte di legge, tale percentuale è solo del 23%.

Assicurando in tal modo un iter più rapido ai disegni di legge rispetto alla quasi totalità delle proposte di legge con la loro assegnazione alle Commissioni in sede deliberante, le Presidenze della Camera e del Senato hanno voluto ostacolare, per quanto possibile, la proliferazione delle legghine che, come si è detto, rivestono carattere settoriale; esse vengono assegnate prevalentemente alle Commissioni in sede referente, dove spesso rimangono « in letargo » per tutta la durata della legislatura.

Per completare il quadro statistico, si è proceduto ad un esame comparativo fra iniziativa parlamentare e componenti i gruppi parlamentari. I dati relativi possono, in un successivo approfondimento, offrire materia per una interessante indagine sull'attività dei deputati e dei rispettivi gruppi parlamentari, facenti parte dell'area della maggioranza o dell'opposizione.

All'o.d.g. della Camera del 18 gennaio 1972 figuravano iscritte 2294 proposte di legge, delle quali 226 (e cioè l'11,6%) presentate dai 31 deputati liberali: (rappresentanti il 4,9% dei 630 deputati componenti l'Assemblea di Montecitorio). Ogni deputato, pertanto, avrebbe teoricamente presentato in media 9 proposte (senza ovviamente tener conto di quelle proposte già approvate e trasmesse all'altro ramo del Parlamento o di quelle divenute già legge).

Segue il P.R.I., con 65 proposte (2,9%), 9 deputati (1,4%) e 7,2 proposte per ogni deputato.

P.D.I.U.M.: 34 proposte (1,5%), 5 deputati (0,8%) e 6,8 proposte per deputato.

M.S.I.: 160 proposte (6,9%), 25 deputati (3,8%) e 6,4 proposte per deputato.

P.S.D.I.: 132 proposte (5,8%), 29 deputati (4,6%) e 5 proposte per deputato.

D.C.: 1184 proposte (51,7%), 264 deputati (41,9%) e 4,5 proposte per deputato.

P.S.I.: 199 proposte (8,7%), 62 deputati (9,8%) e 3,2 proposte per deputato.

P.S.I.U.P.: 50 proposte (2,1%), 21 deputati (3%) e 2,4 proposte per deputato.

P.C.I.: 191 proposte (8%), 166 deputati (26,3%) e 1,2 proposte per deputato.

Gruppo Misto: 13 proposte (0,6%), 18 deputati (2,9%) e 0,8 proposte per deputato.

Da un profilo esclusivamente elettorale-politico, si rileva che i deputati che fanno parte della maggioranza di centro sinistra (D.C., P.S.I., P.S.D.I. e P.R.I.), e precisamente 364 (senza tener conto del gruppo misto), pari al 58% dei parlamentari di Montecitorio, hanno complessivamente presentato 1580 proposte, pari al 70% di tutte le proposte iscritte all'o.d.g. alla data del 18 gennaio (naturalmente in questo calcolo non figurano le proposte divenute legge e quelle trasmesse all'altro ramo del Parlamento).

L'opposizione di sinistra ha dimostrato maggiore senso di responsabilità e di realismo, svolgendo una più intensa attività nella presentazione di emendamenti, anziché in iniziative parlamentari, destinate troppo spesso a soddisfare esigenze clientelari e propagandistiche. Infatti i 187 deputati del P.C.I. e del P.S.I.U.P. (30% dei parlamentari) hanno complessivamente presentato 241 proposte pari al 10,5% del totale.

M.S.I. e P.D.I.U.M., con 34 deputati, (5,4%) hanno presentato 194 proposte, pari a quasi il 90% del totale delle proposte.

Il primo posto in questa elencazione è occupato dal partito liberale, e l'ultimo dal gruppo misto.

6. — Riprendendo l'argomento dell'inflazione parlamentare, è pur vero che i parlamentari sono circa 950 (e per dirla con Cicerone,

quot homines tot sententiae), mentre i ministri sono poco più di 20 (e la loro azione è coordinata dal Presidente del Consiglio); ma è anche vero che, nel nostro sistema parlamentare, è il Governo il centro motore di tutta l'attività legislativa, soprattutto per l'attuazione del programma sul quale ha ottenuto la fiducia del Parlamento.

Evidentemente quello della inflazione delle proposte di legge di iniziativa parlamentare è uno degli aspetti (se non il più importante, certamente uno dei più caratteristici) di quel fenomeno di « crisi di adattamento » che sembra tormentare le democrazie continentali, che mal si adeguano ai modelli politico-parlamentari tipici degli ordinamenti anglosassoni.

Per risolvere questo problema si è pensato tra l'altro — se ne è già accennato — di riservare il diritto di iniziativa legislativa non più ai singoli membri di ciascuna Camera, bensì a gruppi parlamentari che costituiscono — e i nuovi Regolamenti delle Camere e del Senato lo sanciscono ormai esplicitamente — una entità ben definita e operante all'interno di ciascuna Assemblea, con rilevanza politica anche esterna: ciò assicurerebbe una maggiore ponderatezza nella valutazione delle singole iniziative, un loro più perfetto coordinamento, una più meditata selezione e, in definitiva, una riduzione sensibile del loro numero.

Un'altra soluzione, assai più drastica, che si inserisce nel più generale problema del rapporto tra leggi di spesa e Costituzione, ma che, del resto, trova illustri e sperimentati precedenti nell'ordinamento inglese e in quello francese della V Repubblica, potrebbe consistere nell'esclusione del diritto di iniziativa legislativa parlamentare in materia di spesa pubblica. Non pochi, del resto, sono gli studiosi che interpretano il vincolo posto dall'ultimo comma dell'art. 81 Cost., circa l'obbligo della copertura finanziaria per tutte le leggi che implicino nuove o maggiori spese a carico del bilancio dello Stato, come un limite posto essenzialmente all'iniziativa parlamentare in materia di spesa, tale risultando anche l'origine storica del vincolo medesimo, originariamente ricompreso, nel progetto di Costituzione, tra le norme relative all'iniziativa legislativa.

Un altro elemento caratteristico che si rileva esaminando i progetti di legge (soprattutto quelli di iniziativa parlamentare, ma spesso anche quelli di iniziativa governativa) è la peculiare tipologia che essi presentano: si tratta, infatti, quasi sempre di provvedimenti rientranti nella fattispecie delle agevolazioni, esenzioni, modifiche (spesso di leggi appena promulgate), integrazioni, interpretazioni, proroghe, deroghe, concessioni, aumenti e rivalutazioni di contributi, etc., mentre i grandi problemi di fondo non vengono talvolta neppure sfiorati. Il settore del pubblico impiego, nella sua più generale eccezione, inclusiva della disciplina di tutto il personale civile, militare, amministrativo e insegnante, costituisce uno dei più tipici esempi di proliferazione indiscriminata, di disorganicità e frammentarietà. E' sintomatico come nella IV legislatura, su 2637 proposte di legge di iniziativa parlamentare, presentate alla Camera fino al 25 gennaio 1967, ben 871 (cioè il 33,03%) riguardassero il pubblico impiego, ossia la spina dorsale della funzionalità dello Stato, che è semplicemente assurdo sottrarre alla competenza e alla responsabilità dell'esecutivo. Di queste 871 proposte di

legge, 471 (cioè il 54,07%) erano state presentate da deputati del gruppo parlamentare della D.C., 92 da deputati del P.S.I. (10,56%), 87 da deputati del P.S.D.I. (9,99%), 74 da deputati del P.L.I. (8,50%), 50 da deputati del P.C.I. (5,74%), 50 da deputati del M.S.I. (5,74%), 22 deputati del P.D.I.U.M. (2,53%), 14 da deputati del Gruppo Misto (1,61%), 11 da deputati del P.S.I.U.P. (1,26%), e nessuna da deputati del gruppo repubblicano.

E' significativo, ed è grave, il fatto che deputati e senatori dei gruppi parlamentari dei partiti facenti parte della maggioranza governativa abbiano gareggiato (nel silenzio connivente dei rispettivi gruppi) nel presentare proposte di legge su una normativa fondamentale come quella sul pubblico impiego, cercando di risolvere in maniera caotica e spesso contraddittoria problemi di natura burocratica ed interessanti singole categorie di impiegati (con un aumento spaventoso delle spese correnti), e trascurando gli aspetti più generali dell'amministrazione pubblica. Ciò è anche un indice eloquente non della partitocrazia che svuota d'autorità il Parlamento, ma dell'anarchia che minaccia di fallimento l'intero sistema.

Ed in proposito non è privo di importanza il fatto che nessun seguito, ad esempio, è stato sinora dato di solito alle sentenze della Corte costituzionale che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, la quale, com'è noto, cessa conseguentemente di avere efficacia; e ciò ancorché la Costituzione preveda che le Camere « ove lo ritengano necessario, provvedono nelle forme costituzionali ». E' opportuno ricordare che il nuovo Regolamento della Camera (entrato in vigore il 1° maggio 1971) colma la lacuna, disciplinando all'art. 108 le iniziative che dovranno essere prese in conseguenza delle sentenze della Corte costituzionale. La norma regolamentare ha così creato un raccordo con l'attività della Corte costituzionale, garantendo un seguito parlamentare alle sue sentenze, nello spirito dell'art. 136, comma 2° Cost. In base all'art. 108, dopo la trasmissione delle sentenze (comma primo), ciascuna Commissione competente esamina le questioni in esse rilevate, con l'intervento del Governo e con il parere della Commissione Affari Costituzionali (comma secondo). L'esame di tali questioni si conclude con l'approvazione di un documento ricognitivo sulla necessità di iniziative legislative (comma terzo). Ovviamente, i membri della Commissione potranno farsi promotori di apposite iniziative, le quali, se sostenute dal quorum necessario, fruiscono della procedura abbreviata ex art. 82 e della priorità ex art. 78.

7. — Trattando incidentalmente dell'aspetto formale dell'iniziativa parlamentare, osserviamo che anche dal punto di vista della loro formulazione i progetti di legge presentano non poche lacune. Ciò è in parte comprensibile per le iniziative dei parlamentari, dato che questi ultimi non dispongono di strumenti conoscitivi e di documentazioni adeguate alla predisposizione di testi completi e pienamente rispondenti alle esigenze pratiche cui sono ispirati (anche se ormai quasi tutti i gruppi parlamentari sono dotati di uffici studi aggiornati e ben attrezzati); ma non risulta affatto giustificabile per i progetti governativi, giacché i ministeri proponenti dispongono (o dovrebbero disporre) di copiosi studi comparativi e di informazione, nonché di nutrite équipes di funzionari, ai quali non possono assolutamente perdonarsi

nella redazione dei testi legislativi « distrazioni » grossolane, quali quelle, ad esempio, di inserire nell'articolato erronei riferimenti legislativi o, peggio ancora, di introdurre nel testo la formula di promulgazione della legge (« La presente legge, munita del sigillo di Stato, » etc.). Le stesse relazioni introduttive appaiono spesso troppo sintetiche mentre una più ampia illustrazione delle ragioni politiche e delle considerazioni amministrative cui le singole iniziative sono ispirate contribuirebbe quasi certamente a rendere più spedito l'esame condotto dalle Camere; senza contare che, molte volte, i disegni di legge sono la risultante di contatti e di concerti tra le varie Amministrazioni, di indagini preliminari e di studi che più opportunamente potrebbero essere resi noti al Parlamento o indicati nelle relazioni introduttive, al fine di facilitare la realizzazione del principio « conoscere per legiferare ».

Quanto al contenuto intrinseco delle iniziative legislative, si osserva che spesso due o più provvedimenti sono identici, tanto nell'articolazione normativa quanto nella relazione introduttiva. Ciò si spiega con il fatto che, sovente, la matrice di più progetti è sempre la stessa; assai spesso una associazione di categoria trasmette lo stesso schema di legge a più deputati, anche appartenenti a gruppi politici diversi, e questi, l'uno indipendentemente dall'altro, si fanno promotori di singole e autonome proposte di legge (si confrontino, ad esempio, le identiche proposte di legge in materia di asili-nido per le lavoratrici-madri, presentate alla Camera da vari deputati per conto delle principali organizzazioni sindacali — la C.G.I.L., la C.I.S.L. e la U.I.L. — a distanza di qualche giorno l'una dall'altra); né il Regolamento conferisce alla Presidenza alcun potere di denegare l'accettazione di proposte di legge aventi contenuto identico a quello di altre, già depositate.

Il più delle volte, poi, le iniziative legislative di deputati e senatori presentano un carattere spiccatamente settoriale o « corporativistico »: ciò accade ad esempio nel caso di parlamentari membri della Commissione Istruzione dei due rami del Parlamento, i quali sono portati a perorare la causa di maestri, professori e docenti in genere, attraverso la proposizione di una serie frammentaria e disorganica di provvidenze, che finiscono con lo sconvolgere l'assetto dell'ordinamento scolastico non per obiettive esigenze di funzionalità dell'Amministrazione, bensì in considerazione di situazioni soggettive e particolari, magari al solo scopo di far ottenere uno scatto di stipendio in più, ovvero di anticipare una promozione.

Fenomeno analogo si verifica alla Commissione di sanità e igiene. Gli accennati inconvenienti finiscono poi con l'acuire vieppiù quel fenomeno — cui si è accennato in precedenza — per il quale vengono sottoposti alla disciplina della legge formale situazioni e rapporti che dovrebbero invece rientrare nella sfera di competenza dei Regolamenti. Nell'interesse della certezza del diritto, non meno che del prestigio della funzione parlamentare, è necessario riabilitare il metodo — ortodosso sul piano costituzionale conforme alla nostra migliore tradizione giuridica — secondo il quale la legge deve contenere soltanto la disciplina dei punti fondamentali dell'ordinamento delle singole materie, e per il resto fare rinvio alle norme regolamentari. E' evidente che l'adozione rigorosa di siffatto metodo impegnerebbe anzitutto il Gover-

no alla elaborazione dei regolamenti necessari ed in particolare indurrebbe le Commissioni parlamentari a sceverare ed espungere dai progetti ciò che sostanzialmente non appartiene alla legge ma al regolamento.

Si ripropone a questo riguardo l'esigenza di definire sul piano legislativo il contenuto ed i limiti della potestà regolamentare, in rapporto ai diversi tipi di regolamento acquisiti al precedente ordinamento costituzionale. Comunque, in linea generale, la norma costituzionale che consente l'iniziativa parlamentare dovrebbe essere interpretata restrittivamente, sia sotto il profilo della competenza sia con riferimento al sistema che impegna l'esecutivo a dirigere e coordinare l'attività legislativa, la quale si presenta come lo strumento primario dell'attuazione dell'indirizzo politico di cui il Governo assume la responsabilità di fronte al Parlamento e al Paese. E' assurdo infatti che all'assunzione di tale responsabilità non si faccia corrispondere la disponibilità di poteri di controllo dell'iniziativa parlamentare, per impedire che questa si espliciti in modo da pregiudicare lo svolgimento della linea direttiva impressa all'attività dello Stato, in esecuzione del programma approvato dalla maggioranza, della quale il Governo deve considerarsi quale comitato direttivo. Si tratta di esigenze ovvie, che ispirano la prassi di tutti i Paesi che sono riusciti a vitalizzare il regime parlamentare solo sottraendolo al pericolo dell'anarchia assembleare, che ne avrebbe segnato la scomparsa.

8. — Con diretto riferimento all'inflazione legislativa, non può ignorarsi come la tradizionale prevalenza governativa in tema di iniziativa e di elaborazione del testo delle leggi abbia oggi ceduto il passo al prepotere assembleare dei « comitati ristretti », in cui sono rappresentati tutti i gruppi. Il più delle volte, infatti, il testo legislativo definitivo non scaturisce dalle contrapposte volontà della maggioranza e dell'opposizione, ma dalle trattative fra tutte le forze politiche in seno a tali comitati; e, quando c'è contrasto di parere tra questi ed il Governo, è quest'ultimo che cede.

Comunque la terapia appare, senz'altro, controversa e di difficile attuazione. Vi è chi ritiene che al superamento della crisi profonda del regime parlamentare in Italia possano bastare le riforme interne (regolamentari), e c'è chi — a nostro avviso più fondatamente — ravvisa la necessità indifferibile di rimedi più radicali, che non escludono addirittura la revisione del « piano regolatore generale », cioè a dire della stessa Carta costituzionale.

E veniamo alla lentezza ed all'inadeguatezza delle procedure parlamentari in atto. Diciamo preliminarmente che se si vuole condurre la delegificazione fino alle sue conseguenze più logiche, venendo incontro all'esigenza, ormai sentita ad ogni livello di coscienza pubblica, della stabilità della legge, non si può non valutare l'opportunità di aggravare le procedure attraverso le quali è possibile modificare le cosiddette « grandi leggi », quelle cioè su cui si impernia l'ordinamento giuridico dello Stato.

Cerchiamo adesso di individuare le principali cause che determinano il ritardo con cui i singoli progetti di legge (specie se di iniziativa parlamentare) vengono sottoposti all'esame dell'Assemblea o delle Commissioni, ovvero le ragioni per le quali moltissimi provvedimenti non

vengono mai neppure presi in considerazione, e finiscono col decadere al termine della legislatura.

Le proposte di legge, come è noto, prima dell'adozione del nuovo Regolamento erano alla Camera aggravate di una ulteriore fase procedurale nel loro iter parlamentare, quella dello svolgimento e della presa in considerazione; esse così segnavano fin dall'inizio il passo, giacché i proponenti dovevano concordare con la Presidenza la data per l'avvio di questo primo adempimento regolamentare (pur ridotto, come si è detto, a mera formalità). Avveniva quindi che trascorressero anche parecchi mesi prima che una proposta di legge fosse svolta. Anche la successiva fase dell'assegnazione alle Commissioni permanenti (in sede legislativa o referente) impegnava e impegna tuttora un ulteriore lasso di tempo, poiché la Presidenza deve vagliare minutamente in quale sfera di competenza rientri ciascuna iniziativa, soprattutto allo scopo di evitare il successivo insorgere di conflitti di competenza fra le diverse Commissioni che ne rivendichino l'esame primario o esclusivo. Ancora altra stasi si registra allorché una Commissione, investita dell'esame di un provvedimento in sede referente, avanzi alla Presidenza richiesta di trasferimento in sede legislativa del provvedimento medesimo: in tal caso una occasione di ulteriore e più profonda valutazione nasce dalla necessità di acquisire il consenso del Governo e dei titolari del diritto di richiesta di rimessione all'Assemblea, nonché, secondo una prassi instaurata da qualche anno, i pareri, vincolanti, delle Commissioni Affari costituzionali, per i progetti in materia di rapporto di pubblico impiego, e Bilancio, per le indicazioni di carattere finanziario. Ma le deliberazioni al riguardo di codeste commissioni non intervengono mai tempestivamente, ma sempre a termini abbondantemente scaduti, anche perché i progetti loro assegnati assommano a diverse centinaia, e non sempre una sola seduta è sufficiente per giungere ad una deliberazione definitiva.

Si rileva, insomma, una certa vischiosità delle procedure, che si manifesta attraverso i più disparati fenomeni; non ultimo quello del pressoché assoluto disinteresse delle Commissioni in sede consultiva (esclusa naturalmente la Commissione Affari costituzionali e la Commissione Bilancio) ad esprimere il proprio parere (non vincolante) su provvedimenti assegnati in sede primaria ad altre Commissioni: e ciò accade anche nei confronti dei progetti di legge di un certo rilievo (si cita, per tutti, la mancata espressione del parere della Commissione Interni sul disegno di legge di delega al Governo per la riforma tributaria). Né vale invocare la procedura d'urgenza che, come è noto, riduce alla metà tutti i termini di scadenza previsti dal Regolamento (termini che, del resto, hanno un semplice carattere ordinatorio, così essendosi trasformato, in via consuetudinaria, anche quello fissato per la espressione dei pareri vincolanti), giacché, anche se i termini siano abbondantemente scaduti, la Commissione non procede in assenza di una decisione liberatoria dell'organo che deve emettere il parere. Anche attraverso questa via, dunque, tutto si risolve in un rallentamento dell'ingranaggio procedurale. Lo stesso Regolamento, del resto, offre la possibilità di richiedere una prima e una seconda proroga della scadenza dei termini,

proroga che di solito viene accordata, a meno che non si tratti di progetti di legge particolarmente rilevanti da un punto di vista politico.

Ecco le ragioni per le quali i progetti giacenti presso le due Camere assommano a qualche migliaio, ecco il perché del ritardo dell'esame di numerosissimi provvedimenti, che pure meriterebbero migliore fortuna e più attenta considerazione da parte del legislatore. Che significato può infatti avere l'approvazione di un disegno di legge di ratifica di un trattato internazionale dopo diversi anni dalla firma del trattato medesimo? Perché taluni decreti presidenziali di prelevamento dal fondo di riserve per le spese impreviste restano all'ordine del giorno della Commissione competente a convalidarli per tutta la durata di una legislatura, per poi venire magari affrettatamente esaminati in pochi minuti allo scadere del quinquennio?

9. — Non può certamente dirsi che il quadro qui delineato sia stato modificato con l'entrata in vigore dei nuovi Regolamenti parlamentari: restano, infatti, le lacune e le carenze segnalate, poiché la nuova disciplina — frutto di necessari patteggiamenti e compromessi tra maggioranza e minoranze più o meno consistenti — ricalca in sostanza quella precedente per quanto concerne in particolare il procedimento di formazione delle leggi.

L'istituto della presa in considerazione, come si è detto, è stato definitivamente soppresso, quando invece sarebbe stato auspicabile un suo potenziamento ed un suo uso più razionale, che costituisse il filtro attraverso il quale operare una prima, importante selezione delle numerosissime iniziative parlamentare presentate alle Camere. In questo campo (come del resto in tutto il Regolamento), si è dato un rilievo più marcato alla figura dei gruppi parlamentari, cui l'art. 76, 3° comma del Regolamento della Camera concede la facoltà di far proprio un progetto di legge, stabilendo che, in tal caso, l'esame referente deve essere iniziato entro e non oltre un mese dall'assegnazione; ma gli inconvenienti della vischiosità di una procedura lenta e legata a troppe e inutili formalità restano nella loro intierezza. Si pensi che nulla è stato fatto per accelerare l'esame dei bilanci in Parlamento (anche se questo rappresenta ormai una mera formalità), mentre con la disposizione (art. 119, 2° comma Reg. Camera) secondo cui nel periodo nel quale le Commissioni sono investite dell'esame del bilancio, nessuna Commissione può essere convocata in sede legislativa, si è introdotto un ulteriore elemento di freno all'attività delle Commissioni in sede deliberante. Le uniche innovazioni degne di rilievo e meritevoli di attenta considerazione — anche per gli ulteriori sviluppi che potranno avere in futuro — sono, a nostro avviso, quelle concernenti le procedure di indirizzo, di controllo e di informazione (parte 3° del Reg. Camera) ed il nuovo istituto della « risoluzione » (art. 117 Reg. Camera): ciascuna Commissione può infatti votare, su proposta di un suo componente, negli affari di propria competenza, per i quali non debba riferire all'Assemblea, risoluzioni dirette a manifestare orientamenti e a definire indirizzi su specifici argomenti.

III — EFFETTI E RIFLESSI DELLO SCIoglimento ANTICIPATO DEL PARLAMENTO E BILANCIO DELL'ATTIVITA' LEGISLATIVA.

1. — Si è conclusa il 28 febbraio 1972, con un anno di anticipo, la quinta legislatura. Il presidente della Repubblica ha formalizzato con il necessario decreto la determinazione di sciogliere le Camere, dopo

avere esperito ogni possibile tentativo inteso a favorire la ricostituzione di un governo con omogenea maggioranza parlamentare.

Lo scrupolo costituzionale che ha ispirato il presidente Leone in tutto il complesso iter della crisi ha trovato una puntuale espressione nelle procedure seguite. Ciò suona conferma della fondamentale garanzia che egli rappresenta per una corretta dialettica democratica fra i partiti e per una salvaguardia dei basilari principi democratici sanciti dalla Costituzione.

Con le elezioni politiche anticipate si rompe una situazione politica e se ne crea una nuova. Tutti i partiti legati alla logica della precedente situazione acquistano la possibilità di rimeditare sull'esperienza vissuta, di riesaminare i dati positivi e negativi, di correggere gli errori commessi. D'altra parte, se all'Italia occorre una politica più saggia e coerente, che rilanci l'economia, che arresti il fenomeno della disoccupazione crescente, che risani la condizione finanziaria degli organismi pubblici, che provveda alle riforme con ordine e su una base concreta e sicura, questa politica i partiti la possono seguire meglio quando ancora non sono pressati da interessi elettorali piuttosto che alla fine della legislatura, quando questi interessi prendono il sopravvento.

Nel confronto elettorale, e successivamente nelle indicazioni del voto, si maturerà quel ripensamento dei problemi di fondo della società italiana senza del quale può forse gestirsi una politica di schieramenti — sempre tormentosa e alla lunga improduttiva — ma non può certo realizzarsi quel processo di crescita civile che richiede, parallelamente alla espansione economica, un confronto interno responsabilmente contenuto in termini democratici. Esistono le premesse perché nel dialogo dei partiti con il paese si realizzi effettivamente il riesame critico del lavoro compiuto, si individuino con certezza gli errori commessi ed anche gli elementi positivi di maggiore corrispondenza con la volontà popolare sui quali innestare il meccanismo di una azione politica che non perda di vista i problemi reali e le attese delle forze democratiche del paese.

L'anticipato scioglimento delle Camere ha rivelato al popolo che le sue scelte del 1968, in definitiva, non sono riuscite a dare risultati soddisfacenti. Queste scelte hanno consentito al Parlamento ed al Governo di procedere ad atti importanti, per l'assetto regionale, per la scuola, per la magistratura, per il lavoro, per l'economia, per il Mezzogiorno, ma malgrado questi ed altri fatti positivi non si è però proseguito lo sviluppo, non si sono prevenuti i rischi per la libertà, non si è consolidato il prestigio dello Stato, né quello dei partiti, donde il mutare di atteggiamento dei sindacati ed il sorgere di movimenti di contestazione e di dissidenza.

Alla vigilia delle elezioni il Paese, nel suo insieme, è stanco di formule astratte e di etichette geometriche e mette al centro della propria azione i problemi veri (rispetto dell'ordine, regolarità della scuola, produttività dell'economia, occupazione, equa distribuzione della ricchezza, serenità sociale, pace internazionale, ecc.).

2. — La storia delle quattro precedenti legislature del Parlamento italiano è stata caratterizzata dal ripetersi allo scadere del mandato di uno stesso fenomeno: nell'ultimo anno prima dello scioglimento delle Camere si è avuta sempre l'approvazione di una serie di leggi che nei

quattro anni precedenti il governo si era rifiutato di affrontare perché in contrasto con gli interessi generali del Paese. Sono le famose « leggi », invocate da questa o da quella categoria, da questa o quella clientela elettorale, da questo o da quel gruppo di potere economico. Non sempre queste leggi sono ingiuste, perché non tutte creano privilegi o aumentano sperequazioni territoriali o settoriali, avvantaggiando una categoria o una zona rispetto ad altre, magari più bisognose; più spesso queste leggi sono economicamente inconcepibili, perché hanno un prezzo che non può essere pagato: esse insomma, introducono benefici che costano e che lo Stato non può regalare perché, al momento, non ha la disponibilità finanziaria per farlo. In questo caso, si dice che lo Stato non è in grado di finanziare l'attuazione della legge con « mezzi reali »; ciò significa che le entrate tributarie sono insufficienti e che, prima o poi, il governo, per far fronte agli impegni di legge, dovrà scegliere se aumentare il carico fiscale o far stampare più carta moneta. In entrambi i casi a rimetterci sarà l'intera collettività, pagando più tasse o subendo più forti aumenti di prezzi.

Lo scioglimento anticipato delle Camere ha evitato che anche la quinta legislatura si concludesse con la jattura delle leggi.

La quinta legislatura è stata la più breve dalla costituzione dello Stato repubblicano, ma forse la più intensa sul piano politico-parlamentare. Sono stati quattro anni travagliati ma molto proficui per quanto riguarda la produzione legislativa: soltanto al Senato, in quasi duemilacinquecento sedute fra Assemblea e commissioni, è stato positivamente definito circa il cinquanta per cento degli oltre duemila provvedimenti presentati; analogo ragguardevole lavoro è stato compiuto alla Camera.

Quasi mille leggi votate in oltre tre anni: è questo il bilancio del lavoro svolto dal Parlamento nella V legislatura, che è stata caratterizzata da alcuni importanti provvedimenti. Il più significativo è certamente quello che istituisce le regioni a statuto ordinario (15 maggio 1970), la cui attività legislativa è cominciata il 1° aprile scorso. Un'altra legge, da alcuni settori definita « rivoluzionaria » è la Fortuna-Baslini (30 novembre 1970), che ha introdotto il divorzio nel nostro Paese. Vi è poi lo statuto dei diritti dei lavoratori (14 maggio 1970) che garantisce, fra l'altro, la piena libertà e dignità del lavoratore. Il pacchetto per l'Alto Adige (5 dicembre 1969) assicura, dopo anni di lotta fratricida, la pacifica convivenza dei gruppi etnici; il 21 aprile 1970 è stata approvata la legge che istituisce il referendum, ed il 7 ottobre 1971 la riforma tributaria.

La legge per la casa, la riforma del collocamento della manodopera nell'agricoltura, la legge per il Mezzogiorno, la legge per la montagna sono altrettanti provvedimenti destinati a modificare profondamente le strutture della nostra società. Altre importanti leggi approvate nel corso della 5ª legislatura sono la riforma dei fitti agrari, l'elevamento delle quote di reddito da lavoro dipendente, il blocco dei fitti delle abitazioni e la eliminazione di alcune norme fasciste dai codici.

Sono tuttavia più di 3700 (oltre 2800 alla Camera e 900 al Senato) i disegni e le proposte di legge (di iniziativa governativa gli uni, parlamentare le altre) che decadono a causa dello scioglimento delle assemblee di Palazzo Madama e di Montecitorio e che dovranno essere ripresentati all'inizio della prossima legislatura.

Non tutti questi provvedimenti però dovranno essere sottoposti al normale iter legislativo: grazie alle innovazioni procedurali contenute nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato, entrati in vigore il 1° maggio scorso, sarà possibile salvare, a differenza di quanto è avvenuto nelle altre legislature, almeno i provvedimenti approvati da un solo ramo del Parlamento. Infatti, l'art. 81 del nuovo regolamento del Senato e l'art. 107 di quello della Camera prevedono termini abbreviati per l'esame di quei progetti che lo stesso ramo del Parlamento abbia già approvato nella precedente legislatura e che vengano ripresentati entro i primi sei mesi dalla nuova.

La procedura abbreviata comporta anche che la discussione in assemblea sia limitata ai soli interventi del relatore e del rappresentante del governo, il che significa l'abolizione della discussione generale, cioè un notevole guadagno di tempo. Per le commissioni viene fissato un termine di 15 giorni per riferire all'assemblea sui provvedimenti in esame. Quindi, importanti progetti di legge non decadono e potranno essere nuovamente esaminati entro il prossimo mese di novembre dalle camere che saranno elette il 7 maggio.

Tra i principali progetti di legge che decadono con la fine di questa legislatura sono, alla Camera, la riforma dell'ordinamento universitario; la trasformazione dei contratti di mezzadria o colonia parziaria in contratti di affitto; l'inchiesta parlamentare sugli istituti di assistenza all'infanzia; il voto ai diciottenni e l'abbassamento dei limiti di età per il diritto elettorale attivo e passivo per i due rami del Parlamento.

Al Senato viene interrotto tra l'altro l'iter della riforma del diritto di famiglia, della riforma del codice penale, della riforma del codice civile e riforme del CNEL, la nuova disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio.

Inoltre tra Camera e Senato decadono decine e decine di progetti di legge a favore delle varie categorie di dipendenti civili e militari dello Stato, degli ex combattenti, dei mutilati o invalidi civili e di guerra. Decadono i progetti per la salvaguardia di Venezia, per la costruzione di porti turistici e pescherecci, per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza, per l'istituzione del patrocinio statale a favore dei non abbienti (tutti già approvati dal Senato). Decadono i progetti per la disciplina della vendita di anticoncezionali.

Altri provvedimenti decaduti sono quelli per il finanziamento pubblico dei partiti, per regolare l'adozione, per reprimere la vendita delle sostanze stupefacenti, disciplinare la vivisezione, riconoscere la possibilità dell'aborto terapeutico, ridurre la «ferma» militare, riformare gli esami di maturità, per la concessione gratuita dei libri di testo anche agli alunni della scuola media, per disciplinare e agevolare l'uso di apparecchi rice-trasmittenti portatili di limitata potenza.

Tra le molte altre proposte di legge che decadono talune si riferiscono ai diritti costituzionali, agli affari esteri, alla sicurezza sul lavoro, all'orario continuato, alla revisione di alcune norme del Concordato, all'obbligatorietà della visita prematrimoniale, al divieto di fumare nei pubblici locali di spettacolo. Decadono anche le proposte per il ripristino della pena di morte, per il prelievo di parti di cadavere per il trapianto, e l'inserimento dell'emblema dello Stato nella bandiera nazionale.

3. — A conclusione di questo rapido excursus sul bilancio dell'attività del Parlamento e sulla battuta d'arresto nel ciclo produttivo delle leggi già approvate da un ramo del Parlamento e sulla decadenza di quei provvedimenti che erano in attesa di ratifica da parte della Camera o del Senato, riportiamo un prospetto analitico per le singole Commissioni (in sede referente ed in sede deliberante) dei disegni e delle proposte di legge iscritti all'o.d.g. della Camera e del Senato al momento dello scioglimento del Parlamento.

CAMERA					
In stato di relazione:	disegni	13	proposte	22	
Da assegnare alle Commissioni:	»	40	»	93	
Già da svolgere	»	—	»	241	
Totale:		»	53	»	356
I Commissione					
In sede deliberante:	disegni	4	proposte	14	
» » referente:	»	3	»	251	
II Commissione					
In sede deliberante:	disegni	6	proposte	25	
» » referente:	»	2	»	218	
III Commissione					
In sede deliberante:	disegni	2	proposte	3	
» » referente:	»	4	»	6	
IV Commissione					
In sede deliberante:	disegni	15	proposte	31	
» » referente:	»	9	»	173	
V Commissione					
In sede deliberante:	disegni	2	proposte	1	
» » referente:	»	4	»	15	
VI Commissione					
In sede deliberante:	disegni	15	proposte	8	
» » referente:	»	7	»	167	
VII Commissione					
In sede deliberante:	disegni	7	proposte	10	
» » referente:	»	3	»	158	
VIII Commissione					
In sede deliberante:	disegni	8	proposte	12	
» » referente:	»	4	»	236	
IX Commissione					
In sede deliberante:	disegni	16	proposte	12	
» » referente:	»	4	»	110	
X Commissione					
In sede deliberante:	disegni	5	proposte	3	
» » referente:	»	7	»	97	
XI Commissione					
In sede deliberante:	disegni	2	proposte	1	
» » referente:	»	2	»	84	
XII Commissione					
In sede deliberante:	disegni	3	proposte	9	
» » referente:	»	3	»	65	
XIII Commissione					
In sede deliberante:	disegni	6	proposte	18	
» » referente:	»	4	»	205	
XIV Commissione					
In sede deliberante:	disegni	5	proposte	19	
» » referente:	»	1	»	141	

Complessivamente, figuravano iscritti all'o.d.g. del 22 febbraio 96 disegni (dei quali 18 già approvati dal Senato) e 169 proposte (delle quali 12 già approvate dal Senato) assegnati alle Commissioni in sede deliberante; 57 disegni (dei quali 14

già approvati dal Senato) e 1926 proposte (delle quali 24 già approvate dal Senato) assegnati in sede referente. Nel periodo considerato sono stati trasferiti 45 proposte di legge dalla s.r. a quella deliberante e 8 da quella deliberante a quella referente.

SENATO				
Sospesi o rinviati:	disegni	2	proposte	3
Da assegnare alle Commissioni:	»	21	»	18
In stato di relazione:	»	1	»	9
Totale:	»	24	»	30
I Commissione				
In sede deliberante:	disegni	6	proposte	4
» » redigente:	»	2	»	—
» » referente:	»	2	»	178
II Commissione				
In sede deliberante:	disegni	4	proposte	2
» » redigente:	»	4	»	7
» » referente:	»	2	»	81
III Commissione				
In sede deliberante:	disegni	3	proposte	—
» » referente:	»	10	»	11
IV Commissione				
In sede deliberante:	disegni	—	proposte	5
» » referente:	»	—	»	48
V Commissione				
In sede deliberante:	disegni	7	proposte	—
» » referente:	»	7	»	7
VI Commissione				
In sede deliberante:	disegni	28	proposte	22
» » redigente:	»	2	»	2
» » referente:	»	7	»	71
VII Commissione				
In sede deliberante:	disegni	2	proposte	12
» » referente:	»	4	»	123
VIII Commissione				
In sede deliberante:	disegni	7	proposte	7
» » redigente:	»	2	»	2
» » referente:	»	5	»	57
IX Commissione				
In sede deliberante:	disegni	2	proposte	—
» » referente:	»	5	»	40
X Commissione				
In sede deliberante:	disegni	1	proposte	2
» » referente:	»	—	»	16
XI Commissione				
In sede deliberante:	disegni	3	proposte	10
» » referente:	»	5	»	58
XII Commissione				
In sede deliberante:	disegni	2	proposte	2
» » referente:	»	—	»	45

Complessivamente, figuravano iscritti all'o.d.g. del 18 gennaio 93 disegni (dei quali 17 già approvati dalla Camera), 107 proposte (delle quali 21 già approvate dalla Camera), assegnati alle Commissioni in sede deliberante; 28 disegni e 8 proposte assegnati alle Commissioni in sede redigente; 47 disegni e 735 proposte di legge assegnati alle Commissioni in sede referente. Nel periodo considerato sono stati trasferiti 34 proposte di legge dalla s.r. a quella deliberante e due da quella deliberante a quella referente.

Principale obiettivo di queste note è stato quello di offrire allo studioso elementi di giudizio e di comparazione sulla funzionalità del Parlamento: i dati statistici riportati ed i commenti esplicativi potranno

servire ad un approfondimento dei problemi, ad una rimeditazione degli aspetti politico-parlamentari, di natura strutturale e funzionale, della legislazione italiana, ai fini soprattutto della certezza del diritto.

Vi sono però dei problemi di fondo che occorre affrontare con decisione e risolutezza e che attengono soprattutto alla crisi delle istituzioni e che più direttamente ineriscono alla necessità di ristabilire l'autorità dello Stato e di tutti i suoi organi di tutela e di difesa, dalla magistratura alle forze armate, in modo da ridare tranquillità, sicurezza e senso di ordine democratico a tutti i cittadini. Sotto il profilo legislativo occorre: una riforma istituzionale ai fini della semplificazione, riduzione ed unificazione delle 12 mila leggi, in gran parte superate; una diversa disciplina dell'iniziativa legislativa parlamentare; un coordinamento fra attività politica centrale ed attività regionale; una modificazione del tipo della nostra produzione legislativa: le regioni dovrebbero alleggerire fortemente la macchinosità delle norme spesso secondarie, le leggi-quadro dovrebbero sostituire le leggi-regolamento in modo che l'esecutivo e le amministrazioni possano godere d'un più ampio potere discrezionale, e dovrebbe farsi più largo uso delle leggi-delega.

Federico Morof