

186

ANNO II N. 11

NOVEMBRE - 1958

ORGANIZZAZIONE SCIENTIFICA E TECNICA AMMINISTRATIVA


RIVISTA MENSILE
DEI PUBBLICI UFFICI MODERNI

ORGANO UFFICIALE DELLA
SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO IN SCIENZE AMMINISTRATIVE
BOLOGNA

Il Procedimento Legislativo

*del dott. Francesco COSENTINO, Direttore dell'Ufficio Commissioni Parlamentari alla Camera dei Deputati **

Il problema della procedura di esame delle leggi in Parlamento si pone solo apparentemente sul piano della fenomenologia ritualistica; esso investe in realtà questioni ben più sostanziali che hanno tratto alle fondamenta stesse del sistema nel cui ambito l'ordinamento processuale è destinato ad operare; sia quale elemento condizionatore, sotto l'aspetto giuridico, delle norme positive destinate a far parte del sistema medesimo, sia quale strumento di garanzia, sotto l'aspetto politico, della rispondenza delle norme create a reali esigenze etiche della collettività da cui scaturiscono e alla cui disciplina sono intese.

Il problema, cioè, non è suscettibile di essere valutato in sé e per sé tranne che da un punto di vista meramente descrittivo, ma deve essere inquadrato nella più ampia visione delle condizioni generali di funzionamento del sistema in cui si inserisce, ed alle caratteristiche del quale dovrebbe corrispondere con un nesso strettissimo di causa ed effetto.

Intendo dire, in sostanza, che non esiste e non può esistere una procedura parlamentare in astratto perfetta e tale da costituire un modello tipologicamente insuperabile al quale ci si possa riferire senza tema di essere smentiti dalla successiva realtà dei fatti.

Esistono invece tante diverse procedure per altrettante differenti Assemblee rappresentative le cui rispettive difformità di struttura e di ambiente di origine sono destinate a proiettarsi sulle condizioni di funzionamento di ciascuna, in modo tanto

(*) Conferenza tenuta alle Scuole di Perfezionamento in Scienze amministrative il 27 novembre 1958.

più grave quanto meno originario sia l'istituto rappresentativo in una determinata società nazionale.

I moti, infatti, che nella storia di questo agitato dopoguerra punteggiano le cronache politiche della maggior parte dei paesi afroasiatici recentemente assurti all'indipendenza, rivelano quanto sia difficile raggiungere quel condizionamento continuo del principio dell'autorità, quel permanente autolimita che ciascun individuo si impone, quel costume individuale e collettivo fatto di correttezza e di rispetto reciproco che stanno alle basi del concetto di libertà sul quale soltanto si può costruire una democrazia politica rappresentativa.

Ond'è che i Paesi nei quali le suddette condizioni non possono per qualsiasi motivo realizzarsi sono destinati a subire crisi di adattamento alla democrazia parlamentare, tanto più profonde quanto più distanti essi siano dal grado di maturità di cui tali condizioni rappresentano l'indice rivelatore.

Si spiega in tal modo — a parte le influenze politiche esterne riferibili a conflitti di potenza fra i grandi Stati che si contendono il dominio ideologico dell'umanità — come la disperata ricerca di un rimedio agli squilibri che involge il sistema parlamentare ove esso non poggi su solide basi di costume, induca tuttora le nazioni meno mature a rifugiarsi d'impeto nella restaurazione sotto nuove forme — anche se identiche alle più antiche — del principio dell'autorità unitaria e centralizzata.

L'esistenza di un problema del genere fa sì che non ci si possa limitare alla sua pura e semplice enunciazione, anche perché troppo facile e ben lungi dall'intento sarebbe il coinvolgere in un unico e negativo giudizio i temporanei cedimenti della democrazia parlamentare causati da crisi di adattamento, e il fondamento morale stesso delle libere istituzioni, che sono e rimangono il più alto esempio di organizzazione politica a cui un popolo può aspirare.

Corre qui l'obbligo di chiarire che non va confusa la crisi del sistema rappresentativo con quella del sistema parlamentare. Mentre la prima, infatti, è crisi di fondo poiché presuppone il difetto assoluto di consapevolezza civica individuale, la seconda è per lo più crisi di perfezione, o anche soltanto di sufficiente stabilità dei rapporti fra gli organi in cui si articola un

sistema rappresentativo, già accettato e integrato quale componente essenziale di un libero ordinamento.

E laddove alla crisi del sistema rappresentativo per immaturità politica — come suole accadere nei giovani Stati ex coloniali — sussegue la restaurazione del principio d'autorità talvolta anche personalizzato, nei paesi ad evoluzione etico sociale imperfetta — come alcuni dell'occidente, per esempio — la crisi del sistema parlamentare non si risolve se non di rado nella totale distruzione dell'istituto rappresentativo. Essa incide piuttosto in modifiche di struttura e di funzionamento tali da configurarlo quale organo che, non già unico e solo, ma insieme ad altri e spesso in posizione quasi subordinata è depositario della sovranità nazionale.

La storia parlamentare francese offre l'esempio più evidente — dal 1789 fino ai nostri giorni — del dramma politico che una prolungata crisi di adattamento del sistema parlamentare può provocare in paesi non del tutto idonei a riceverlo perché diversi nelle condizioni ambientali dal luogo di origine del sistema medesimo. Crisi di adattamento che d'altronde ontologicamente riflettono, nella lunga serie di prevalenza ora dell'istituto rappresentativo (con le sue degenerazioni assemblearistiche), ora dell'organo esecutivo (con tutte le degenerazioni cesariste della prima metà dell'800) la grande crisi di crescita che caratterizzò nella stessa Inghilterra l'affermarsi del sistema parlamentare fra il XVI e il XVIII secolo all'epoca delle lotte fra la Corona e i Comuni.

Alle difficoltà, poi, di ordine morale insite nella formazione di una pubblica coscienza che qualsiasi sistema rappresentativo deve affrontare nel corso del proprio adattamento alla società in cui viene ad innestarsi altre se ne aggiungono, di gravità anche maggiore, relativa soprattutto alla eccezionale rapidità di trasformazione che caratterizza il mondo moderno. Accade sovente così — ed è proprio quel che si è verificato nel nostro Paese — che su problemi ancora insoluti di educazione individuale e collettiva alle libertà politiche, su una prima fragile impalcatura cioè di un moderno stato di diritto posto a garanzia e tutela dell'individuo come persona, si sovrappongano nuovi e non meno pressanti problemi di temperamento dei diritti dell'individuo con quelli del medesimo come parte attiva degli agglomerati sociali nei quali vanno ripartendo le

moderne collettività; i problemi, in altri termini, relativi alla armonizzazione della naturale e antica esigenza dello Stato di diritto con la nuova realtà dello Stato sociale.

Alla crisi di adattamento, in ultima analisi, dell'istituto parlamentare, viene così ad aggiungersi una crisi di organizzazione interna della società, che può essere superata solo a condizione che i rapporti fra le istituzioni giuridiche dell'ordinamento e gli organismi sociali in rapida evoluzione, vengano posti e mantenuti su un piano che consenta al loro naturale dinamismo ogni possibile espansione nell'ambito della legalità e dell'ordine costituzionale.

In tale quadro, forse troppo realistico, ma non certo insincero, va inserita la questione del procedimento di formazione delle leggi, delle norme cioè che sono destinate a condizionare l'ordinamento giuridico di una società nazionale.

Sotto questo profilo, si deve convenire con l'Orlando, sul valore determinante che i Regolamenti interni delle Camere assumono, quali elementi di garanzia politica nella sede matrice del diritto positivo, a cui non può disconoscersi natura sostanzialmente costituzionale. Una natura, quindi, che essendo in diretta relazione con le norme fondamentali dell'ordinamento nel quale essi agiscono e con le condizioni di ambiente che ne sono la premessa metagiuridica, è peculiare di ogni istituzione parlamentare nazionale e non può essere ricondotta, come ho già rilevato, a schemi tipologici se non per grandissime approssimazioni.

La legge, non occorre dirlo, è la trasposizione della esigenza di una società o di un uso già consolidato dal piano della coscienza etico-sociale su quello dell'ordine giuridico. Una norma che non rispondesse al requisito della utilità sociale e della sua aderenza ai principî morali a cui la società stessa si ispira è pure pensabile — ve ne sono stati e ve ne sono tuttora molteplici esempi — ma soltanto sotto un profilo meramente formalistico.

Non può infatti avere valore morale alcuno una legge che solo in virtù dell'arbitrio venga imposta alla pubblica coscienza e la condizioni giungendo fino a coartarla, senza che vi corrispondano precise istanze dei futuri destinatari che ne documentino l'indispensabilità storica.

Ora, in una società come quella inglese del secolo diciannovesimo

novesimo, come in quella attuale, il procedimento di formazione della legge da parte dell'organo politico rappresentativo poteva e può essere semplificato senza alcun danno. Alla mancanza infatti di precise garanzie formali e di controllo si sostituisce la massima garanzia offerta dall'altissimo grado di consapevolezza civica e di efficienza nell'uso della libertà, che è propria di quella nazione, non tanto per particolari qualità dei suoi cittadini quanto per la lunghissima tradizione di democrazia parlamentare, in realtà unica al mondo.

La semplificazione, in Inghilterra, arriva al punto che il sistema colà in vigore di procedimento legislativo — quello delle tre letture — consta di norme non scritte; così profondamente, però, radicate nella pubblica coscienza per forza di consuetudine da essere più intangibili delle regole scritte che negli ultimi tempi i Comuni si sono date allo scopo di snellire ed accelerare talune procedure.

Il sistema inglese si fonda anzitutto sulla discriminazione fra l'iniziativa del Governo e quella parlamentare. La prima viene assoggettata ad un esame preliminare da parte del Comitato generale della Camera — che è poi la stessa assemblea autoselezionatasi — soltanto se ha carattere finanziario. E' interessante notare, a questo proposito, come a tale riduzione di potestà parlamentare corrisponda una ulteriore limitazione dei diritti e delle prerogative del Parlamento il quale non può, in materia finanziaria, che ridurre le spese o le imposte richieste dal Governo, mai aumentarle; determinando così, di fatto, lo spostamento della sua azione sul piano del controllo politico dell'esecutivo in luogo di surrogarsi per la determinazione dell'indirizzo tecnico della politica finanziaria.

Vero è che tale sistema è connaturale alla particolare situazione politica inglese, fondata sul bipartitismo in reciproca alternativa di governo, così che la maggioranza governativa è quasi sempre omogenea e coincide — attraverso la persona del *leader* — con l'organo esecutivo. Non v'è dubbio tuttavia che il Parlamento inglese sia rimasto fedele alle proprie origini nel rispetto di una secolare tradizione che è anche garanzia intrinseca di funzionalità.

Si deve infatti riconoscere che in materia finanziaria una politica di *plafond* di spesa o di entrata dello Stato non può essere condotta a colpi di emendamenti o di maggioranze occa-

sionali sotto la pressione di necessità valutate per grande approssimazione. Soltanto il Governo può avere in proposito una complessiva ed organica visione delle disponibilità e degli impegni reali, di cui risponde in sede politica di fronte all'organo rappresentativo al quale compete di autorizzare le imposte e le spese, ovvero di ridurle, e di controllarne rispettivamente il gettito e l'erogazione.

Non può non fare contrasto con un cosiffatto regime di responsabile e cosciente autocontrollo, rilevatore di un alto livello di costume, la recente limitazione posta in Francia al diritto parlamentare d'iniziativa, che si estende perfino a quello di emendamento, in materia di riduzione della entrata statale o di aumento della pubblica spesa. Limitazione peraltro, è doveroso riconoscerlo, che corrisponde alla necessità obiettiva di fronteggiare le gravi conseguenze della tendenza comune a quasi tutti i Parlamenti — ad eccezione di quelli anglosassoni — a venir meno ai presupposti storici della loro esistenza e cioè alla funzione di organi sorti per frenare l'imposizione fiscale e la pubblica spesa, non già per alimentarne il processo di espansione.

Ove poi a tale constatazione di fatto si aggiunga la riflessione che il capovolgimento del rapporto originario fra potere legislativo e autorità esecutiva è andato storicamente accompagnandosi all'allargamento del suffragio elettorale, non è difficile dedurre che il problema può essere sì risolto con il drastico e limitativo rimedio escogitato dalla Costituzione francese del 1958, ma la sua vera soluzione è da ricercarsi, più che sul piano normativo, su quello del pubblico costume e della civica responsabilità. Talché sia dato di vedere, in un futuro che dobbiamo augurarci molto prossimo, ripetuto l'esempio offerto da un cantone della Svizzera francese ove un referendum per l'abrogazione di un'imposta non più ritenuta necessaria ha rivelato che la stragrande maggioranza dei cittadini ne ha votato il mantenimento per costituire una congrua riserva del tesoro cantonale!

Il problema del controllo della iniziativa parlamentare esiste naturalmente anche in Italia le cui condizioni ambientali sono storicamente simili a quelle francesi pur se gli effetti risultano molto attenuati dalla presenza di due elementi differenziali: la minore frammentazione politica, anzitutto, conseguen-

te alla esistenza in un forte partito cattolico di centro, depositario della maggioranza relativa; ed in secondo luogo, la norma costituzionale dell'art. 81 che, stabilendo l'obbligo della copertura delle nuove o maggiori spese, agisce oggettivamente quale freno moderatore della iniziativa finanziaria del Governo e dei parlamentari insieme, in modo da assicurare un permanente equilibrio fra entrata e spesa pubblica.

Non mancano tuttavia proposte concrete rivolte ad ottenere una più efficace garanzia di ottemperanza a tale precetto costituzionale, nel senso che le proposte di iniziativa parlamentare, quando importino aumento di spesa, siano assoggettate al preventivo giudizio della Commissione di Bilancio e vengano pertanto discusse soltanto ove siano individuati i mezzi per fare ironie al nuovo onere ai sensi dell'art. 81. Si vorrebbe, in sostanza, introdurre un ulteriore elemento di garanzia e di stabilità del sistema che operi nei confronti dell'iniziativa parlamentare in materia finanziaria nello stesso modo in cui agisce il Capo dello Stato rispetto all'iniziativa ministeriale la cui ottemperanza della Costituzione è valutata, in sede di preliminare autorizzazione, dal Presidente della Repubblica quale organo garante della legittimità formale degli atti di Governo.

Sussiste ancora nella procedura italiana l'istituto della presa in considerazione da parte della Camera di una proposta di legge di iniziativa parlamentare il cui svolgimento in Assemblea è obbligatorio per le proposte di contenuto finanziario, facoltativo negli altri casi.

Va detto subito, però, che tale istituto mantiene un carattere puramente formale, poiché non è mai accaduto — salvo in due o tre occasioni nelle legislature trascorse e sempre in riferimento a proposte di inchiesta parlamentare — che la presa in considerazione di proposte di iniziativa di deputati sia stata negata dalla Camera, dato che una consuetudine ormai antica vuole che l'esame di opportunità sia congiunto al successivo esame di merito.

La mancanza di contenuto sostanziale di tale istituto è uno degli esempi più classici della crisi di adattamento subita dal regime parlamentare nel corso della sua inserzione nell'ordinamento giuridico italiano. Si tratta, infatti, di un caratteristico elemento del sistema inglese delle tre letture, nel quale tuttavia

esso investe in egual misura l'iniziativa del Governo, tanto quanto quella dei deputati.

In Inghilterra, dopo la prima lettura che consiste — retaggio del medioevo quando i rappresentanti della nazione, lords e borghesi, non sapevano leggere — nella lettura del titolo del disegno di legge, segue la seconda lettura. Questa si svolge in tre fasi: la prima, in Assemblea, sulla questione posta dello Speaker « se il testo debba essere sottoposto a una seconda lettura », che equivale alla presa in considerazione della procedura italiana; l'eventuale dissenso dei Comuni si manifesta in forma di voto su una risoluzione contraria al testo ovvero che rinvi la seconda lettura vera e propria ad una data più lontana di quella prevista per la fine della sessione, il che significa praticamente il rigetto, dato che la chiusura della sessione produce la decadenza di tutte le proposte pendenti.

La presa in considerazione, in sostanza, assume nel sistema un valore sostanziale ormai ignoto a quello italiano, consentendo una prima delibazione sommaria della opportunità della legge in modo tale da evitare, qualora non riscuota il consenso tacito od espresso della maggioranza, che i Comuni e la Commissione debbano perdere il tempo necessario ad esaminarla per poi concludere con un ordine del giorno di non passaggio agli articoli, come spesso invece accade nelle Assemblee continentali.

La fase successiva in cui si articola la seconda lettura è quella relativa all'esame della legge da parte di una Commissione, (standing committee) se si tratta di disegni di legge ordinari, o del Comitato generale della Camera se si tratta di provvedimenti finanziari. In quest'ultimo caso, infatti, la materia è ritenuta in Inghilterra di tale importanza da non poter essere sottratta alla potenziale ricognizione da parte di qualsiasi membro della Camera. La quale pertanto si costituisce, nella stessa aula delle sedute e sotto la presidenza di un Chairman in luogo dello Speaker, in Comitato generale; generalmente si astengono dal partecipare alla riunione, ma solo per correttezza, tutti i deputati i quali ritengono di non essere in grado di apportare al dibattito un concreto e positivo contributo.

Gli standing committees sono invece commissioni, composte da circa cinquanta deputati in modo da rispecchiare l'equilibrio della Camera, e nominate ciascuna per un singolo

provvedimento legislativo, alle quali spetta di compierne l'esame preliminare. Non si può non riflettere, in proposito, che se un sistema analogo fosse in uso in Francia o in Italia, ove nel corso di ogni legislatura sono discussi e approvati in media circa duemila progetti di legge, le Camere dovrebbero rinunciare a svolgere la funzione legislativa, posto che non è concepibile l'esistenza contemporanea di migliaia, o quanto meno di centinaia di Commissioni!

Ma in Inghilterra il sistema funziona, e per almeno tre diversi ordini di motivi.

Anzitutto perché l'iniziativa del Governo di quel paese, nonostante la relativa estensione delle attività dello Stato dopo l'ascesa dei laburisti al potere nel 1945, è rimasta fedele allo antico principio che la legge è strumento da adoperare con prudenza e con saggezza per la soluzione delle grandi linee di un problema e non già per la sua analitica disciplina, posto che ogni mutamento successivo richiederebbe l'uso del medesimo strumento. Largo posto trovano infatti nella legislazione inglese i regolamenti legislativi, detti « statutory instruments », dei quali la maggior parte è emanata direttamente dal Governo, a meno che la stessa legge non obblighi alla presentazione del regolamento alla Camera; questa può approvarlo, o con la procedura sommaria detta « confermativa », ovvero col sistema del « controllo negativo », il quale consiste nel deposito del regolamento sulla « square table » dei Comuni per quaranta giorni, decorsi i quali, se nessuno ne chiede il rigetto, si considera automaticamente approvato.

Né il fatto che i Comuni limitino la funzione legislativa si risolve a detrimento del potere parlamentare; ché anzi questo, svincolato dagli aspetti più tecnicistici, minuziosi, e perciò spesso più costosi in termini di tempo, della legislazione secondaria, ha modo di assolvere senza difficoltà alle proprie naturali funzioni che sono, per la maggioranza, quella di sostenere la azione del proprio Governo e, per la minoranza, di controllarne l'operato in sede politica e finanziaria.

Il secondo motivo del buon funzionamento del sistema degli standing Committees è da ricercare nella ridottissima iniziativa parlamentare in materia di progetti di legge, dato che nelle Camere inglesi trova ancora piena e integrale esecuzione l'antico principio in forza del quale il vero diritto di

iniziativa dei deputati consiste nella facoltà di emendare un progetto governativo, piuttosto che presentarne uno proprio.

La questione merita una breve parentesi, poiché si tratta qui di un tipico caso che rivela la stretta connessione, a cui ho fatto cenno sin dall'inizio, fra procedimento legislativo e condizioni esterne di funzionamento del sistema; e cioè, nella fattispecie, fra regolamento e legge elettorale politica. E' infatti evidente che ben diversa condizione è quella di un deputato inglese, eletto in un piccolo collegio uninominale, territorialmente ristretto, le cui esigenze sono facilmente individuabili, rispetto a quella di un deputato francese o italiano, eletto in circoscrizioni che includono talora intere regioni, da milioni di sconosciuti elettori, le esigenze dei quali involgono spesso le più disparate ed eterogenee iniziative per chi voglia farsi carico di soddisfarle almeno parzialmente o anche soltanto dimostrando della buona volontà!

Il terzo motivo è da ravvisare nella funzione selezionatrice svolta dalla sostanziale procedura di presa in considerazione che sta alle basi del sistema inglese e che impedisce ai Comuni di intasare il proprio ordine del giorno con proposte di legge le quali siano destinate a rimanervi iscritte fino alla chiusura della sessione senza alcuna possibilità di esame da parte della Assemblea.

Fenomeno questo, mi sia consentito rilevarlo, che è invece fonte di gravi inconvenienti per le Camere italiane nelle quali la decadenza dei progetti di legge è ammessa — e non senza obiezioni di principio, per di più — soltanto al termine delle legislature, essendo stato abolito in sede costituente l'istituto della sessione, che pure è uno dei cardini del regime parlamentare. Esso infatti obbliga il Governo ad assolvere alla sua peculiare funzione di « motore del Parlamento », impegnando a fondo la propria attività nella discussione immediata dei provvedimenti presentati e comunque chiedendo e ottenendo, se del caso, quella graduatoria di priorità e di scelta da cui maggiormente trae rilievo la caratterizzazione politica del Gabinetto.

La mancanza, sovente parziale ma spesso anche totale, di questi presupposti e di altri sui quali non mi soffermo per brevità di tempo, ha fatto sì che siano stati caduchi tutti i

tentativi compiuti nel continente, ed in Italia in modo particolare, per trasferirvi il sistema inglese delle tre letture.

E ciò, nonostante fra il 1888 e il 1948 una apparente copia del sistema abbia trovato sede nel regolamento della Camera italiana, ma senza alcuna pratica applicazione; sia per effetto della scarsa aderenza con la diversa situazione ambientale del nostro paese rispetto alla Gran Bretagna, sia a causa delle deformazioni a cui il sistema fu sottoposto nel tentativo di acclimatarlo. Così, ad esempio, la discussione generale di merito compiuta sul testo originario del progetto senza il preventivo vaglio della Commissione, che rendeva praticamente impossibile il formarsi di un ponderato orientamento pro o contro da parte della Camera, risolvendosi in dissertazioni accademiche affatto producenti rispetto all'economia del dibattito.

La necessità invece di un serio e meditato esame preliminare delle leggi che meglio si confacesse alle caratteristiche degli istituti rappresentativi continentali condusse subito la Francia alla escogitazione di un sistema che ha sopravvissuto colà fino agli ultimi anni del secolo scorso, ed in Italia fino al 1922, in pratica, e formalmente fino al 1948, allorché venne del tutto eliminato dal Regolamento.

Tale sistema, definito « degli Uffici », consisteva nel suddividere la Camera ogni due mesi, mediante sorteggio dei deputati, in nove Uffici a ciascuno dei quali veniva sottoposto il progetto di legge non appena presentato o preso in considerazione che fosse. Dopo l'esame del provvedimento, ciascun Ufficio nominava un Commissario al quale incombeva di riferire le opinioni manifestate dall'Ufficio in seno alla Commissione che era così composta da nove deputati (al qual proposito non è senza interesse notare come ancor oggi il Comitato incaricato di assistere in Assemblea il relatore di un progetto di legge sia composto di nove membri). La Commissione, a sua volta, approfondiva l'esame del progetto, vi apportava le modificazioni del caso e designava quindi un proprio componente a stendere la relazione per l'Assemblea sul testo più o meno modificato della legge.

Molto simile, in verità, risulta l'esame preliminare compiuto dagli Uffici a quello affidato agli standing Committees o al Comitato generale dalla tradizione parlamentare inglese.

A parte infatti le differenze di struttura dei due sistemi — che tuttavia risultano minime e solo apparenti ad un approfondito esame — va rilevato che gli Uffici consentono di raggiungere il duplice risultato: di concedere a tutti i deputati il diritto di intervenire nel procedimento legislativo come avviene nel Comitato generale, e, nel contempo, di procedere alla accurata e minuziosa elaborazione del testo da sottoporre all'Assemblea, con la stessa speditezza degli standing committees. Senonché il sistema, in sé e per sé ottimo sotto il profilo della garanzia politica e dell'efficienza tecnica, non poté reggere il passo di fronte al continuo incremento della produzione legislativa in conseguenza dell'effetto combinato dell'allargamento del suffragio, colla relativa adozione del sistema proporzionale, e dell'incessante espansione della sfera di attività dello Stato.

Di fronte a tale fenomeno, il Parlamento francese prima, e quello italiano poi, reagirono abbandonando ogni vestigia del principio del Comitato generale, in virtù della considerazione che l'esame preliminare non esaurisce i diritti del deputato, il quale può intervenire con pienezza di potestà in sede di deliberazione in Aula. Ebbero origine in tal modo le Commissioni permanenti, sorta di standing committees stabili e polivalenti, nel senso che la competenza di ciascuno di cotesti organismi è predeterminata per grandi categorie di affari della pubblica amministrazione, anziché essere specializzata su un unico oggetto.

Il nuovo sistema, che rieccheggia quello già delineatosi nelle Camere americane, consentiva sia di rispettare la proporzionalità delle Assemblee, al contrario degli Uffici, sia di rendere più spedito l'esame preliminare delle leggi e l'approntamento delle relazioni per la discussione alla Camera.

Difetti sostanziali del rimedio erano e sono tuttora: l'eccesso di specializzazione tecnica dei parlamentari membri delle diverse Commissioni, e l'insorgere di frequenti conflitti di competenza per le attività legislative di tipo complesso ovvero relative a zone grigie della pubblica amministrazione; difetti che hanno reso necessario alla Camera, da un lato, di rinnovare le Commissioni ad ogni nuovo anno finanziario, e, dall'altro, di ancorarne le attribuzioni nei limiti di quelle che, per ciascun dicastero o per gruppi di dicasteri, si evincono dai corrispondenti stati di previsione della spesa; salvo beninteso risolvere

i casi incerti mercé l'istituto dei pareri, rendendo obbligatori, e talvolta anche vincolanti, quelli in materia finanziaria.

L'esame dei progetti di legge da parte delle Commissioni permanenti si svolge con serietà e profondità pari a quello compiuto dagli standing committees, valutando appieno i motivi di opportunità del provvedimento, studiando le conseguenze della sua inserzione nella fitta rete dei rapporti giuridici costituiti, ed attraverso l'analisi del testo che può essere emendato senza limitazioni, salvo quelle previste in materia di pubbliche entrate e spese. La proporzionalità di composizione di tali organismi, infatti, corrispondente all'equilibrio di quelli inglesi, consente di offrire la migliore garanzia politica alla più delicata fase del procedimento di formazione della legge. D'altra parte, l'alto livello di specializzazione dei loro componenti, o per lo meno della maggior parte di essi, ed il numero ristretto dei medesimi, è di benefico effetto per l'intrinseca bontà delle norme legislative elaborate.

Con tutto ciò il sistema ha rischiato di fallire allo scopo, come si ebbe modo di rilevare nel 1949, quando, dopo appena un anno di funzionamento delle Camere repubblicane, fu evidente che proseguendo col ritmo fin allora seguito, al termine della legislatura il Parlamento avrebbe esaminato ed approvato non più di un quinto o al massimo un quarto dei progetti di legge presentati.

Era infatti accaduto che il ripristino del sistema delle Commissioni permanenti nelle stesse forme del 1922 aveva provocato il suo innesto in un regolamento che risaliva al 1900, per buona parte, ed in alcuni casi perfino al 1868, se non addirittura al 1850.

Un sistema, cioè, costruito per ottemperare ai principi del proporzionalismo e per snellire le procedure di esame delle leggi — e come si è visto perfettamente idoneo ad entrambi gli scopi — veniva a trovarsi inserito in un corpo di norme eterogenee, scarsamente coordinate e per di più chiaramente intese, soprattutto in materia di iter legislativo, a salvaguardare diritti e funzioni caratteristici dei Parlamenti uninominali, eletti a suffragio ristretto, che le avevano in ben altri tempi studiate e predisposte per esigenze ormai profondamente modificate.

Basta porre a raffronto, infatti, da un lato la semplice e armonica procedura inglese relativa all'esame in Assemblea

del rapporto dello standing committee, limitato alla discussione degli emendamenti non sufficientemente valutati in Commissione, o alla traduzione in norme materiali dei principi accolti dal Governo in quella stessa sede; e, dall'altro, l'integrale ripetizione, come avviene nelle nostre Camere, dei dibattiti svoltisi nelle Commissioni, con la maggiore ampiezza dovuta al più elevato numero dei deputati che possono prendervi parte, per rendersi conto che qualcosa di profondamente anomalo sussiste, ed oramai ben si può dire che persiste, nel nostro ordinamento.

Vero è che il Presidente italiano non possiede il potere dello Speaker di limitare gli interventi sulle proposte di emendamento a seconda che se ne sia più o meno trattato in Commissione. Ma vero è senza dubbio che la procedura italiana di esame in Assemblea dei testi elaborati dalle Commissioni è rimasta pressoché identica a quella che consentiva, al tempo degli Uffici, di sopperire alla ristrettezza dell'esame da parte dell'Assemblea plenaria. Il che tuttavia era stato possibile solo fin quando i progetti di legge presentati in ciascuna legislatura non avevano superato il numero di cinque o seicento al massimo; diveniva ormai illusorio proseguire per la stessa via, una volta scontato il fatto che il numero dei disegni e delle proposte di legge era destinato ad elevarsi ad oltre tremila.

Si prenda ad esempio la discussione generale: vien fatto di domandarsi quale possa esserne l'utilità — a meno che non la si sostituisca con un preliminare dibattito in sede di presa in considerazione — quando si sa benissimo che ogni intervento, anche il migliore e il più documentato, non può produrre lo scopo a cui l'istituto era inteso, quello cioè di formare una opinione di maggioranza, di persuadere gli uni, o, per converso, di dissuadere gli altri, di attirare gli incerti.

. . .

Cosa che se era possibile, e stimabile come ragionevole previsione, in una Camera a base uninominale, estranea alla influenza dei gruppi e dei partiti, non lo era e non lo è affatto, salvo rarissime e singolari eccezioni, in una Camera proporzionalistica, soggetta all'influenza dei partiti e pertanto divisa in rigidi blocchi dagli orientamenti rigorosamente predeterminati in base a ben cognitivi rapporti di forza. Col risultato,

è bene porlo in rilievo, che le discussioni generali tendono a trasformarsi in sedi accademiche nelle quali i discorsi sono pronunciati dinanzi ad Aule deserte o indifferenti — a meno che non parlino i leaders dei gruppi politici — mentre la pubblica opinione non si rende ben conto del fenomeno ed eleva fiere proteste per l'assenza dei deputati; e c'è perfino qualcuno che si diverte a consultare il costo delle ore di seduta, quasi che la produzione legislativa e la funzione di controllo delle Camere possano venir misurate a peso o in termini di lavoro straordinario validi a mala pena per un impiegato di seconda categoria!

La verità è che le Aule parlamentari si affollano o quando i dibattiti hanno rilevante importanza politica e vi si susseguono gli interventi dei massimi esponenti della politica nazionale, ovvero quando le discussioni sono stringate e tese allo scopo di concretare in norme positive la volontà politica delle Assemblee. E questa è stata, infatti, la strada seguita dai Comuni, i quali hanno reagito al fenomeno del maggior carico di leggi introducendo fin dal 1880 il sistema della cosiddetta ghigliottina: essa consiste nella fissazione di un tempo limitato per ciascuna singola fase del procedimento legislativo; scaduto il termine, soltanto gli emendamenti del Governo e gli articoli del testo originario possono essere votati, mentre rimangono esclusi quelli di iniziativa parlamentare.

Ciò implica automaticamente accordi fra i gruppi per ridurre al minimo gli interventi e notevoli autolimitazioni per i membri dei Comuni, la cui partecipazione alle sedute è tuttavia parimenti assicurata dal ritmo serrato delle discussioni e delle relative votazioni.

Parzialmente diversa è stata la reazione della Assemblea francese la quale ha sì anch'essa adottato quello che alcuni arguti commentatori politici hanno voluto definire il « razionamento delle parole » mediante il complesso e perfetto meccanismo dell'organizzazione dei dibattiti e del calendario dei lavori, ma ha dovuto perfino fare ricorso all'opinabile sistema della approvazione senza discussione di taluni provvedimenti di secondaria importanza. Va detto altresì che l'Assemblea Nazionale della quarta Repubblica usava talvolta tenere sedute anche ventiquattr'ore su ventiquattro per fare fronte alla relevantissima mole di provvedimenti da esaminare, cosa che non si può non

esser d'accordo con Churchill nel deprecare. « Non v'è nulla di peggio », disse nel 1944 il grande statista inglese, « per far scadere il prestigio di un Parlamento nella pubblica opinione e ridurlo al livello di un qualsiasi ufficio dello Stato, che tenerlo aperto giorno e notte in dibattiti interminabili, della cui importanza il pubblico si può rendere conto solo se si tratti di esigenze eccezionali, imposte da necessità politiche inderogabili ».

La Camera italiana a sua volta, avvalendosi della possibilità, che l'art. 72 della Costituzione le offriva, di decentrare per intero il procedimento legislativo salvo le ben note eccezioni, attribuì alle Commissioni permanenti la funzione deliberante, riserbando di decidere di volta in volta su ciascuna singola assegnazione.

Il brillante rimedio che la saggia intuizione del Costituente aveva preconstituito ha permesso così di procedere alla spedita approvazione di circa il 75 per cento delle leggi presentate nelle due legislature trascorse. E' vero, tuttavia, che notevoli riserve sono state a più riprese avanzate su tale sistema che finisce per sottrarre al materiale controllo del pubblico l'esame di buona parte della legislazione, e ciò nonostante che la pubblicità sia assicurata da resoconti stenografici redatti sulla falsa riga di quelli dell'Assemblea.

Ma si deve considerare che se pure il sistema ha potuto dar luogo a qualche marginale disfunzione, qualora si consentisse la pubblicità delle sedute anche soltanto ammettendovi i rappresentanti della stampa, i dibattiti perderebbero l'attuale serrata stringatezza e si moltiplicherebbero, per i comprensibili riflessi esterni, gli interventi e le questioni di principio, ricadendosi così nell'inconveniente medesimo dell'Assemblea. La quale, d'altra parte, si è rivelata inidonea all'esame analitico delle leggi di natura complessa — noti sono gli esempi di quelle sugli affitti e sui danni di guerra — e ha dovuto ricorrere alla estensione di una particolare norma contenuta nell'articolo 72 su ricordato, per dare vita ad una nuova specie di sistema di tre letture. Prevede infatti l'attuale regolamento che, al termine della discussione generale di un progetto di legge, la Camera può demandare la redazione degli articoli alla Commissione permanente che già lo ebbe in esame, previo il voto su una risoluzione contenente i criteri informativi ai quali la Commissione è tenuta ad uniformarsi, e salvo approvazione in

Assemblea dei singoli articoli, senza diritto di emendamento o di parola, e votazione finale dell'intero testo con dichiarazioni di voto.

Riserva, quest'ultima, che riecheggia la terza lettura del sistema inglese, differenziandosi dalla già ricordata cattiva copia italiana del 1888 la quale ammetteva in tale sede la possibilità di ulteriori emendamenti col risultato di rendere così macchinoso il procedimento da farlo giudicare inapplicabile. Il che rivela che i buoni sistemi, se bene intesi, non perdono di efficacia nemmeno se sono trasferiti in ambienti differenti da quelli di origine e che l'adattamento delle istituzioni parlamentari è funzione prima del metodo con cui vi si procede talché rischia di trasformarsi in crisi solo quando ci si limiti a captare gli aspetti esteriori e formali di una istituzione o di un complesso di istituzioni senza penetrarne l'essenza più intima e soprattutto i motivi logici dei rispettivi ordinamenti quali sono stati delineati da lunghi e irripetibili processi storici di assestamento.

Eppure, nonostante tutti questi lodevoli sforzi, dobbiamo ammettere che la crisi dell'istituto parlamentare in Italia non può dirsi ancora superata. A parte le ragioni di carattere ambientale, storiche e psicologiche, di cui ho fatto cenno agli inizi di questa esposizione, che incidono negativamente alle radici stesse del problema, non v'è dubbio che l'ordinamento interno delle Assemblee sia ben lungi dalla perfezione, non riuscendo quindi a facilitare il consolidamento del sistema parlamentare quale trama essenziale del tessuto democratico della nazione.

Il difetto risiede, a mio personale avviso, nella inadeguatezza proprio delle norme che disciplinano il procedimento legislativo in Assemblea e nella mancanza di intima correlazione fra esse e le nuove realtà politiche e sociali che costituiscono ormai un fatto del quale non si può non tenere conto. E' di questi giorni, infatti, un ulteriore tentativo di aggiornamento che la Camera va compiendo, per lodevolissima cura del suo Presidente, insigne giurista prima ancora e più che uomo politico, nel senso di rafforzare i principi già in vigore della organizzazione dei dibattiti e del calendario dei lavori — seguendo gli esempi inglese e francese — dando maggiore risalto cioè a norme che già il regolamento contiene ma con efficacia limitata dal presupposto che ogni decisione dei Capi Gruppo deve oggi essere adottata alla unanimità.

E' anche di questi giorni l'esame di una nuova procedura per l'esame dei bilanci che, nel rispetto più rigoroso del diritto della minoranza di controllare ampiamente l'operato del governo, ponga fine a taluni almeno degli inconvenienti lamentati, quali le discussioni generali interminabili dinanzi alle Aule vuote e la funzione critica sviluppata piuttosto sui problemi particolari che non su quelli generali.

E' anche recentissimo, e già si notano i benefici effetti della riforma in una maggiore speditezza dei lavori, l'aumento del numero delle Commissioni permanenti e soprattutto l'istituzione delle Commissioni di bilancio e per gli affari costituzionali che consentono un più appropriato controllo parlamentare sui problemi della spesa e dell'entrata nonché su quelli relativi alla attuazione integrale della Costituzione.

E' cioè in corso, per riassumere, un vasto piano di trasformazione degli ordinamenti interni della Camera rivolto a realizzarne l'adeguamento alle mutate condizioni strutturali e ambientali da cui trae origine l'istituto e nelle quali esso è destinato ad agire. Si va cercando, in sostanza, di modificare le procedure regolamentari nel senso di tenere conto — avvalendosi per quanto possibile allo scopo di razionalizzare e snellire le procedure — della struttura proporzionalistica su cui si è ormai modellato l'ordinamento politico rappresentativo del Paese.

Così il rafforzamento dei poteri della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari gioverà senza alcun dubbio a ridurre le discussioni generali alla esatta proporzione di sede utile a permettere non più soltanto la persuasione individuale, ma la manifestazione dell'opinione politica di ciascun gruppo, sede che trova un ulteriore e logico sviluppo nella regolamentazione delle dichiarazioni di voto. Analogamente, il sostanziale ripristino della presa in considerazione in forma di esame preliminare di legittimità per i progetti finanziari e di opportunità per tutti gli altri, è suscettibile di incidere ancor più profondamente nell'istituto della discussione generale, spostandone il contenuto, almeno per gran parte, in una fase a cui la stessa immediatezza del voto e le sue conseguenze conferiscono alto interesse e vivacità polemica di trattazione.

Dovrebbe risaltarne la concentrazione degli interventi nella sede dell'esame degli emendamenti, che è sostanziale agli

effetti del procedimento legislativo, tanto sotto il profilo delle garanzie politiche volute dalle minoranze, quanto dal punto di vista del perfezionamento tecnico delle norme giuridiche poste in essere.

Senza contare, poi, che l'incessante succedersi delle votazioni rappresenta il modo migliore per eliminare il fenomeno delle Aule deserte e per ridurre la durata dei dibattiti e dei periodi di lavoro delle Camere, al fine di consentire ai deputati di vivere in profondità la vita locale dei collegi, di raccoglierne direttamente le istanze e di farsene portatori in Parlamento senza mediazioni di chicchessia.

Ove poi a questo razionale processo di inquadramento delle norme regolamentari nello spirito del sistema si aggiungessero l'attribuzione ai Presidenti delle Assemblee di più ampi poteri — sulla scorta dell'esempio inglese — in materia di ammissibilità di interventi, di scelta degli emendamenti, di decisioni in questioni incidentali di natura oggettiva, di priorità delle votazioni, da un lato, e, dall'altro, una più efficace definizione dei rispettivi limiti di competenza normativa fra potere legislativo e potere esecutivo, il quadro risulterebbe certamente più compiuto e la crisi dell'istituto parlamentare, almeno per quanto attiene alla sua funzionalità interna, potrebbe considerarsi per buona parte risolta.

Ma, e faccio così ritorno ai problemi delineati all'inizio della mia esposizione, la crisi delle istituzioni parlamentari è in Italia problema di costume prima ancora che di procedure, problema cioè che investe la consapevole e responsabile collaborazione dell'opinione pubblica al funzionamento degli organi nei quali si struttura e si articola la democrazia; la partecipazione viva e costante, in ultima analisi, a quella funzione di controllo in cui più che nella funzione legislativa, risiede la ragione più intima di esistenza delle Assemblee politiche.

Soltanto quando gli organi formativi della pubblica opinione tralasceranno di porre l'accento sugli inevitabili aspetti scandalistici o sui pettegolezzi che la libertà di espressione consente, per dare risalto — come per vero già oggi comincia a verificarsi — ai problemi di fondo della nostra collettività, politici, economici e sociali, soltanto in tal caso il Parlamento potrà corrispondere, appieno e senza cedimenti, alla fiducia che in esso hanno storicamente riposto gli ordinamenti democratici, erigendolo a baluardo e presidio delle civiche libertà.

PARTE SECONDA ORGANIZZAZIONE

La Tecnica Amministrativa dell'organizzazione dei servizi di natura economica - sociale nel quadro della vigente legislazione

Dott. Comm. Ettore FURIOLI
Seg. Generale del Comune di Brescia

- SOMMARIO: 1 — Esame critico del tema nei suoi termini. Tecnica della organizzazione dei servizi di natura economica e sociale dal punto di vista amministrativo, riferita ai Comuni.
- 2 — La dottrina sociale cristiana (secondo la « Rerum novarum » di Leone XIII e gli insegnamenti di S.S. Pio XII):
- a) attività sociale;
 - b) attività economica. La presenza dello Stato in campo economico;
 - c) la libertà;
 - d) diritti e doveri del cittadino;
 - e) la Comunità mondiale;
- 3 — La legislazione italiana:
- A) la Costituzione: titolo 2° (rapporti etico-sociali); titolo 3° (rapporti economici);
 - B1) La legislazione « sociale » di prima e del dopo guerra: servizi di natura economica;
 - B2) La legislazione riguardante i servizi di natura sociale. Il libro 5° del Codice civile del 1942 (Del Lavoro); l'art. 91 del T.U. Legge com. e prov. n. 383 del 1934.
- 4 — Compiti del Comune in materia di assistenza (sociale).