

Presentazione del Quaderno n. 1

(Roma, Biblioteca della Camera dei deputati,
21 giugno 1991)

Paolo BARILE (*)

Autorità, Signore e Signori, interventori e partecipanti al Seminario.

In primo luogo desidero, naturalmente, esprimere la gratitudine mia e dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, non soltanto per l'appoggio costante che la Camera, insieme al Senato, ha voluto dare nel corso di tutti questi anni al nostro Seminario, ma anche per aver voluto la presentazione di questo volumetto in un modo e in un luogo così straordinariamente raffinati.

Io devo portare anche i saluti della Facoltà di Giurisprudenza di Firenze, che viene un pochino dimenticata: quando si parla del Seminario di studi parlamentari ci si scorda talvolta che è costituito congiuntamente dalle Facoltà di Scienze politiche e di Giurisprudenza di Firenze — scusate, non è un fatto personale ma, è perché effettivamente la Facoltà di Giurisprudenza dà il suo contributo, attraverso tutti noi, a questo corso, non meno di quanto non lo dia la Facoltà di Scienze politiche. Abbiamo voluto intitolare questo Seminario all'amico scomparso Silvano Tosi perché fu lui che ebbe per primo questa intuizione, intorno alla quale, poi, raccolse anche Predieri, Spadolini e me.

Quanto alle ragioni di questo « Quaderno », esso è nato perché abbiamo ritenuto che molti dei contributi che venivano elargiti al Seminario parlamentare meritassero di essere pubblicati in un volume. Il Seminario non è un corso tradizionale per coloro che si vogliono preparare agli esami o ai concorsi A o ai concorsi B o ai concorsi C. È qualche cosa di molto diverso. Il nostro Seminario ha sempre avuto un carattere molto più estemporaneo, nel senso che noi al Seminario abbiamo costantemente invitato, oltre a docenti consiglieri e funzionari parlamentari, anche altre persone che vi-

(*) Docente di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

vono nella vita sociale e politica del nostro Paese, politici per esempio — in relazione a quello che succede in un determinato momento in Italia. Da tutti loro abbiamo sempre avuto testimonianze attuali, brucianti, «instant», dando ai ragazzi che vengono da noi l'opportunità di essere informati strada facendo e da parte dei protagonisti, di quanto accade nel panorama politico-istituzionale del nostro Paese. E questo, poiché siamo convinti che, per la preparazione di un concorso particolarmente originale come indubbiamente è il concorso per funzionari della Camera e del Senato, richiede un tipo di cultura al di fuori degli schemi normali, degli schemi ordinari della scuola italiana. Ecco dunque qualche informazione sui contenuti di questo «Quaderno».

C'è un brillante ed acuto saggio di Predieri che parla dei problemi di sovranità interna e comunitaria e che preannuncia la nascita di quello che egli chiama, credo per la prima volta, uno Stato europeo prefederativo. Questo perché, secondo lui, la menzione della «Unione europea», che già figurava nell'Atto Unico, dà uno sfondo non soltanto giuridico ma ampiamente politologico al problema, e può fin da ora prefigurare quella che potrebbe essere la federazione europea e addirittura (fin dal momento in cui l'Atto Unico entrerà in vigore per intero, quindi con le varie tappe per il 1992, 1994 e 1996) la proiezione di quello che chiama lo «Stato prefederativo». In esso secondo lui prevarrà, fra i due circuiti, non quello tradizionale ma il secondo circuito, quello, come egli dice, in cui non ci si conta ma ci si pesa.

Il saggio di Dogliani è sulla teoria delle forme di governo ed è una lezione di alta dogmatica. Egli afferma la presenza di giudizi di valore anche quando si intende solo descrivere l'esistente. Sottolinea, con ciò, l'importanza della tipizzazione per l'interpretazione delle costituzioni. Ricordando quello che ha scritto Dogliani in materia, appunto, di interpretazione della Costituzione, si capisce perfettamente come questo saggio costituisca un passo avanti rispetto a quella teoria che lui ha espresso nel suo libro fondamentale.

La lezione di Onida ha avuto per oggetto una sorta di catalogo delle peculiarità della forma di governo italiana in questo momento, quelli che ha chiamato i fatti salienti. È partito dalla scomparsa delle ideologie che ha portato al livellamento dei partiti politici, il cui unico fine diventa ormai — è pacifico — l'esercizio del potere. Ha denunciato poi il deperimento della funzione di indirizzo politico conseguente a questa scomparsa delle ideologie, e ha

sottolineato la presenza di coalizioni «innaturali» come convergenze necessitate dal potere di coalizione. Ha parlato a lungo della strumentalizzazione delle istituzioni, fornendo esempi assai convincenti fra i quali la posizione della fiducia sull'articolo unico di convenzione del decreto omnibus sulla legge finanziaria, con gli allegati che poi non sono allegati, gli abusi dei decreti legge, i referendum appoggiati dalla maggioranza, il far-west televisivo durato quindici anni, condizionamenti politici operati dalla magistratura e dalla Corte costituzionale nelle loro funzioni ormai ordinarie di supplenza. La relazione di Onida si conclude con una proposta che sarà poi comune alla massima parte delle altre lezioni di questo Seminario: l'unica riforma indispensabile è quella elettorale, in senso maggioritario.

A questa segue una lezione mia che contiene alcuni vani tentativi di far ragionare su riforme utili e inutili.

Poi c'è un'ampia relazione di Maccanico, sui problemi e le prospettive delle riforme. Maccanico è un ottimista, come tutti sappiamo. Ha creduto veramente alle riforme ed è stato ministro fino a quanto non è andato via perché gli avevano dimezzato il portafoglio. Se ne è andato perché a queste riforme ci pensava davvero. Alcune le ha portate a termine, erano riforme non delle massime ma certo importanti. Penso alle leggi sugli enti locali e sul procedimento amministrativo; penso anche al regolamento del Senato, al voto segreto. Se ne è occupato seriamente, e credo ritornerà ancora su questo argomento fra due o tre giorni in un Seminario del Partito repubblicano. Egli da noi ha parlato della legge 400, sulla Presidenza del Consiglio, per sottolinearne la parziale ma ampia inattuazione. Ha discusso della legge 362 e della inattuazione delle leggi di accompagnamento della finanziaria, ha parlato della riforma del Senato bloccata poi alla Camera, nella Commissione Affari Costituzionali.

C'è poi un'ampia relazione di Nocilla sulla crisi della legge in relazione alla tecnica legislativa. Ci parla della perdita, nelle infinite leggi particolari, delle caratteristiche fondamentali, tipiche, tradizionali della legge. Ci illustra con ricchezza di dati l'arrivo delle leggi-provvedimento, delle leggi speciali, delle leggi eccezionali, delle leggi temporanee, delle leggi retroattive mascherate da interpretative (che influiscono anche sui giudicati, o che spostano la giurisdizione in processi già instaurati), delle leggi pattizie, delle

leggi di incentivazione (che presentano un carattere di parziale immodificabilità).

Il risultato di tutto ciò è la più profonda incertezza del diritto. Se a tutto questo si aggiungono la pessima redazione, il nessun coordinamento e la mancanza di ogni seria indagine di fattibilità, i tentativi di razionalizzazione a mezzo di leggi ordinarie e perfino di circolari (!) si rivelano del tutto inani. Nocilla propone interventi più incisivi della Corte costituzionale, che in qualche modo si richiamino alla famosa sentenza sull'art. 6 del codice penale («ignoranza inevitabile» della legge penale). Il panorama è completo e vivacissimo.

Manzella espone la sua opinione in merito alla legge n. 400 del 1988. Sottolinea la nuova funzione «assembleare» del Consiglio dei ministri nel quale, peraltro, si fa avanti prepotente una «insopportabile» autonomia delle politiche di partito rispetto alla volontà del corpo elettorale. Anche Manzella, che intravede una coalizione alternativa come fase obbligata, si pronuncia per una riforma delle leggi elettorali politiche.

Calandra ci parla del ruolo dell'esecutivo. Egli afferma l'inutilità della parlamentarizzazione delle crisi di governo, perché gli accordi di governo sono segreti e del resto, il programma di governo è oggetto di rinegoziazione giornaliera. Anche questo Autore ritiene che solo una riforma delle leggi elettorali politiche possa modificare la situazione.

Cheli ha tenuto una lezione su «Corte costituzionale e forma di governo». Egli vede la posizione della Corte ormai come un autentico snodo tra giurisdizione e politica, sottolineando il ruolo della Corte stessa per il fatto che le sue sentenze hanno efficacia *erga omnes* anche nel controllo incidentale di legittimità costituzionale. La Corte ha oggi anche un ruolo di «motore delle riforme», iniziato con la cancellazione delle norme del pericolo fascista e prefascista. Cheli rinviene tre fasi storiche nell'evoluzione della Corte. La prima, di promozione delle riforme, mediante la creazione di strumenti originali di intervento; una seconda fase, di mediazione dei conflitti sociali e politici, durante la quale è stata «inventata» l'efficacia tecnica dell'«ultimo anello», ovvero della illegittimità differita; una terza fase, caratterizzata dalla efficienza operativa della Corte stessa, che ormai si pronuncia, diciamo così in tempo reale. Oggi, dice Cheli, la Corte ha assunto il nuovo ruolo di custode dei valori in un suo rapporto diretto col corpo elettorale

(mi sia lecito allora di domandare come e perché ha dichiarato inammissibili due dei tre *referendum* elettorali). I problemi *in itinere*, secondo Cheli, sono quelli dell'efficacia nel tempo delle sentenze della Corte, nonché quelli delle sentenze di spesa e delle sentenze che presuppongono la presenza di parametri dei trattati europei accanto a quelli costituzionali.

Marra ci parla della riforma del regolamento della Camera a partire dal 1981 fino ai giorni nostri. La concentrazione unanimitica del 1971 si è trasformata nella proposta presidenziale del programma all'assemblea, che può solo dire sì o no (salvo non rispettare poi i programmi, anche se approvati). È di quest'anno l'introduzione del parametro di proporzionalità dei tempi: il c.d. «contingentamento» nato dalla lotta contro l'ostruzionismo radicale. Qual'è la conseguenza negativa? Che oggi i principali problemi finiscono tutti in assemblea, lasciando ancora irrisolto, secondo Marra, il problema centrale della delegificazione.

Traversa ha scritto un saggio sulle modificazioni del regolamento della Camera, con particolare riferimento al voto segreto correlato alla questione di fiducia. Nella sua ampia esposizione l'Autore si pone il problema se il principio del voto segreto debba essere rispettato non solo in punto di leggi, ma anche in punto di indirizzo politico. La sua risposta è negativa. Il problema che subito dopo esamina è quello del voto sulla fiducia posta su un progetto di legge. Deve essere segreto se la materia è riservata? Deve esserci la famosa doppia votazione? L'interpretazione del combinato disposto dagli artt. 49 e 116 del regolamento della Camera mi pare che non sia di facile soluzione.

De Caro illustra il Servizio studi e documentazione, in una amplissima relazione. Ella si domanda se il Parlamento debba intendersi come ratificatorio o viceversa ancora e soprattutto decisionale: se si optasse per questa seconda ipotesi, il Parlamento avrebbe bisogno di un'informazione assai più ampia di quella che possiede attualmente. De Caro ricostruisce puntualmente le vicende parlamentari che hanno portato alla situazione attuale: situazione eccellente quanto agli strumenti, pessima quanto a capacità decisionale concreta. La relazione costituisce un quadro completo sull'attuale organizzazione della Camera.

La lezione di Paolo Caretti verte sull'autonomia regionale. Egli esamina alcuni problemi: anzitutto quelli relativi al principio di «cooperazione», di cui illustra il funzionamento, sottolineando

come il raccordo Regioni-Parlamento non funzioni. Poi i problemi relativi al potere sostitutivo che lo Stato si arroga, potere che era noto per il diritto comunitario, ma ora viene, in pratica, esercitato anche mediante leggi-cornice di dettaglio, che peraltro sarebbero derogabili dalle Regioni. La situazione attuale presenterebbe quindi un sistema assai distante da quello previsto dai nostri costituenti.

Cammelli ha tenuto una lezione sulla conclusione del processo di regionalizzazione. Egli fa delle proposte di modifica della forma di governo regionale e del relativo sistema elettorale e pone inoltre il problema della attualità dell'autonomia speciale, anche in relazione ad un necessario blocco contro la criminalità.

Chiti ha parlato del coordinamento delle politiche comunitarie con un'ampia descrizione delle vicende che hanno portato alla situazione attuale. Fra l'altro ha illustrato l'attività del Segretario generale del Presidente del consiglio, alla luce di una sorta di «eccentricità» della collocazione del dipartimento delle politiche comunitarie presso la presidenza del consiglio dei ministri.

Morisi ha svolto una lezione sul Parlamento fra partiti e interessi pubblici. Il tema è quello delle risoluzioni parlamentari attinenti al raccordo partito-interessi: un singolare ed inesplorato profilo. Il Parlamento viene visto dall'autore come stanza di compensazione che «facilita la liquidazione di operazioni fra soggetti in rapporto fra loro».

Infine, Feltrin presenta un saggio sulla rappresentanza di interessi, un saggio molto ampio e documentato.

Abbiamo pubblicato in questo volume, e con ciò concludo, anche le ricerche di due partecipanti al Seminario: la dottoressa Balducci e la dottoressa Groppi. La prima si è occupata dei rapporti fra norme comunitarie e diritti fondamentali, un problema davvero importante e ben trattato; la seconda, della legge finanziaria delle Regioni. Entrambe le ricerche sono documentate e riccamente argomentate.

In conclusione, lo scopo, almeno in parte raggiunto dal nostro Seminario, era quello di diffondere un'ampia trattazione dei problemi attuali, senza un ordine sistematico, ma sempre a livello rigorosamente scientifico.