

315.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 22 LUGLIO 1970**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO**

INDI

DEL PRESIDENTE PERTINI**INDICE**

	PAG.		PAG.
Congedi	19289	DI LISA	19307
Proposte di legge (Annunzio)	19289	LA LOGGIA	19294
Regolamento della Camera dei deputati (doc. II, n. 1) (Seguito dell'esame):		MALAGUGINI	19302
PRESIDENTE	19289, 19296	MIOTTI CARLI AMALIA	19289
		Relazione ministeriale (Annunzio)	19289

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

CARRA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 16 luglio 1970.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Ciccardini, Corà, Micheli Pietro, Pica, Sangalli, Scianatico e Vaghi.

(I congedi sono concessi).

**Annunzio
di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

VALIANTE e BIANCHI GERARDO: « Modificazione al sistema di sanzioni per le violazioni delle leggi finanziarie » (2665);

ALPINO ed altri: « Deroga all'applicazione dei limiti fissati per la retribuzione annua pensionabile dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, riguardante il calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria » (2666);

ALPINO ed altri: « Modifica dell'articolo 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408, recante disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie » (2667).

Saranno stampate e distribuite. Le prime due, avendo gli onorevoli proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle competenti Commissioni permanenti, con riserva di stabilirne la sede; dell'ultima, che importa onere finanziario, sarà fissata in seguito — a norma dell'articolo 133 del regolamento — la data di svolgimento.

**Annunzio
di una relazione ministeriale.**

PRESIDENTE. Informo che il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in adempimento al disposto dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1960, n. 15, sul comple-

tamento e l'aggiornamento della carta geologica d'Italia, ha presentato la relazione sullo stato dei lavori al 30 giugno 1970.

Il documento sarà stampato e distribuito.

**Seguito dell'esame del Regolamento
della Camera dei deputati (doc. II, n. 1).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del Regolamento della Camera dei deputati.

È iscritta a parlare la onorevole Amalia Miotti Carli. Ne ha facoltà.

MIOTTI CARLI AMALIA. Signor Presidente, da tempo si registra un vasto dibattito sul problema della scarsa funzionalità del Parlamento. Alcuni episodi di assenteismo parlamentare (come quelli verificatisi in occasione della discussione del primo « piano verde ») hanno avuto, già nella passata legislatura, il potere di concentrare sul problema l'attenzione della stampa, degli studiosi, degli esponenti di alcuni gruppi parlamentari.

Le loro voci sono concordi nel riconoscere che il Parlamento riesce a maturare in aula poche vere leggi, le quali spesso lasciano a desiderare anche dal punto di vista della redazione tecnica. Nella penombra discreta delle Commissioni deliberanti maturano invece molte legghine, intese ad appagare interessi di piccoli gruppi e talvolta di singole persone, creando una selva selvaggia di eccezioni ai principi e di interpretazioni di favore, con il risultato di rendere l'ordinamento giuridico sempre più complesso e confuso.

Si aggiungano altri inconvenienti, quali alcuni aspetti arcaici dei nostri regolamenti parlamentari, concepiti senza alcuna preoccupazione produttivistica, e che d'altra parte ignorano la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per i quali la Carta costituzionale prevede invece specifici collegamenti con le Assemblee legislative.

Si è anche d'accordo nel constatare che il processo legislativo è ingombrante, lento, confuso. La mancanza di una delimitazione costituzionale tra la materia che deve costituire oggetto di legge formale e la materia propria dell'attività parlamentare ha prodotto una stravagante dilatazione dell'attività legislativa

delle Camere, che ha invaso campi più pertinenti alla disciplina regolamentare.

La quinta legislatura si è aperta all'insegna dei problemi della funzionalità, auspici gli stessi Presidenti delle due Assemblee che nei loro discorsi di insediamento, il 5 giugno 1968, hanno posto l'accento sulla necessità di procedere senza indugio ad un aggiornamento degli strumenti e delle procedure parlamentari, per vivificare l'istituto e renderne l'azione sempre più rispondente alle incalzanti richieste di una società in continua trasformazione e sviluppo.

Alla Camera, il Presidente onorevole Pertini rivolse un appello alla collaborazione dell'Assemblea per tenere sempre alto il prestigio del Parlamento e per dare vita ad una feconda azione legislativa che corrisponda agli interessi del popolo italiano, sottolineando altresì il ruolo indispensabile che anche una opposizione costruttiva è chiamata a svolgere in un sistema democratico ed annunciando la convocazione della Giunta per il regolamento, chiamata ad esaminare tutti i numerosi problemi connessi con lo snellimento delle procedure di esame delle leggi, sulla base delle proposte che la ventennale esperienza di alcuni fra i più prestigiosi componenti del Parlamento aveva finora consacrato soltanto agli archivi.

A tali enunciazioni programmatiche seguirono i primi atti concreti, allorché le due Giunte per il regolamento, quella della Camera e quella del Senato, si riunirono separatamente il 19 giugno 1968, deliberando di procedere ad una rapida ricognizione del materiale esistente sull'argomento e di mettere a punto le proposte da sottoporre alle rispettive Assemblee.

In particolare, nella riunione della Giunta per il regolamento della Camera, il Presidente onorevole Pertini, illustrando i temi fondamentali cui dovrebbe essere ispirata l'opera di revisione delle procedure parlamentari, parlò di snellimento delle norme per la discussione delle leggi, di miglioramento degli strumenti di controllo, di rafforzamento dei poteri presidenziali, di organizzazione di lavoro per grandi cicli temporali.

Quel laborioso processo di maturazione, che aveva formato una delle caratteristiche della passata legislatura, è giunto oggi alla sua svolta conclusiva.

Alla luce di questi elementi e di queste indicazioni, mi si consenta di fare alcune riflessioni: il discorso sul Parlamento si articola essenzialmente in una duplice direzione: da

un lato quella esterna, che tende a non isolare l'attività della Camera ma a potenziarla con l'apporto costante degli altri organi dello Stato (Governo, Corte costituzionale, Corte dei conti, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) e valendosi anche di grandi enti di informazione e di ricerca (ISTAT, ISCO, CNR, ISPE, ecc.), e dall'altro quella interna diretta a rendere più funzionale e fattiva l'attività parlamentare, sviluppando quella di controllo così da renderla incisiva ed efficace, riducendo quantitativamente quella legislativa per orientarla diversamente sul piano tecnico qualitativo, istituzionalizzando le esperienze positive che, soprattutto nel campo delle cosiddette indagini conoscitive, l'ultima legislatura ci ha fornito.

Prima di procedere ad alcune considerazioni di merito sul progetto di regolamento interno e sul tema della razionalizzazione e dello snellimento delle procedure, vorrei brevemente soffermarmi su due aspetti di carattere generale: uno relativo al rapporto Parlamento-Governo, l'altro relativo all'organizzazione del lavoro della Camera secondo determinati cicli temporali.

Quanto al primo punto (rapporto Governo-Parlamento), lascia perplessi l'impostazione che di tale rapporto viene data dal progetto in esame. Si tratta di una concezione valida più in un regime assembleare che nel nostro sistema, in quanto le norme del progetto prefigurano un sistema nel quale sembra che l'indirizzo politico sia impartito dall'Assemblea ad un governo la cui funzione prevalente sarebbe quella di semplice esecutore di ordini. Al contrario, in un corretto regime parlamentare, al governo spetta il compito di elaborare opportunamente, mediando tra le forze parlamentari, le sintesi politiche, cioè le soluzioni da attuare. È in questa azione di mediazione che intervengono sia i gruppi parlamentari sia i partiti con la loro funzione di determinare con metodo democratico la politica nazionale.

Al Parlamento viceversa spetta il compito di approvare o no l'indirizzo politico proposto dal Governo e di controllarne l'esecuzione. Tutt'altra impostazione sembra emergere dal progetto di regolamento in esame che pone in secondo piano la posizione del Governo sia nella formulazione dei programmi di lavoro della Camera (vedi articolo 24) sia per il diverso grado di urgenza riservato ai disegni di legge rispetto a quelli presentati da un presidente di gruppo o da un organo di consulenza, quale il Consiglio nazionale della economia e del lavoro (vedi articolo 82).

Sembra, a mio giudizio, incongruente e quasi assurdo che il Governo, il quale è il propulsore di un determinato indirizzo politico che normalmente si concreta nella elaborazione di determinati disegni di legge, non abbia poi la possibilità di sostenere la priorità del suo programma legislativo (per il quale ha ottenuto la fiducia) in sede di formazione del calendario dei lavori della Camera, assumendo la veste di semplice assistente alla conferenza dei capigruppo (vedi articoli 24 e 25).

Quanto al secondo punto concernente l'organizzazione dei nostri lavori secondo determinati cicli temporali, già nella passata legislatura mi ero fatta promotrice di una richiesta presso la Presidenza e il direttivo del mio gruppo per un sistema di lavoro variamente articolato e ordinato, confortata dal consenso di più di un centinaio di colleghi che avevano sottoscritto la proposta.

In seguito al dibattito che il gruppo democristiano ebbe ad affrontare all'inizio della presente legislatura, in uno studio preliminare per la riforma del regolamento della Camera di cui fu relatore l'onorevole Carlo Russo, emersero proposte indubbiamente serie che, pur non pretendendo da sole di risolvere il problema generale della funzionalità del Parlamento, tendevano a garantire alla Camera una maggiore efficienza.

Uno dei suggerimenti di maggiore rilievo da parte nostra fu quello di organizzare i lavori parlamentari per sessioni, analogamente a quanto avviene, d'altra parte, in quasi tutte le assemblee legislative dei paesi occidentali, in modo da garantire maggiore organicità all'attività legislativa. Queste sessioni potrebbero avere una durata media di 90 giorni, con calendari di lavoro concordati all'inizio dal Presidente dell'Assemblea con i gruppi parlamentari e il Governo; ciò per garantire al deputato un contatto non saltuario e frettoso con la realtà del paese.

Nulla vieta che le minoranze, per il ruolo che loro compete in un libero parlamento democratico, abbiano il diritto, in casi di particolare importanza e gravità, di chiedere sessioni straordinarie.

L'istituzione di grandi cicli temporali, di periodi fissi di lavoro parlamentare, secondo l'indicazione che il Presidente della Camera ebbe a fare nella riunione della Giunta per il regolamento il 19 giugno 1968, ovvierebbe agli spiacevoli inconvenienti denunciati dalla stampa e dall'opinione pubblica. La loro utilità inoltre sarebbe assai apprezzabile in quanto consentirebbero un discorso programmato, organico, coordinato del lavoro parla-

mentare e assicurerebbero la presenza di tutti i membri del Parlamento, prevedendo in questo caso anche una concentrazione di lavoro più efficace e produttiva.

Oggi i deputati, signor Presidente, sono costretti ad essere *clerici vagantes*, commessi viaggiatori, tutte le settimane costretti a raggiungere la capitale, con dispendio di tempo e di energie fisiche e mentali che non può non andare a detrimento dell'attività legislativa e della nostra doverosa preparazione ad essa.

Chi ha il tempo e il raccoglimento necessari per approfondire i problemi, filtrando l'essenziale dal marginale, il buono dal demagogico, attraverso indagini serie e documentate, attraverso una elaborazione culturale e socio-economica dei problemi?

Sarebbe un modo anche di liberarsi sia dalle tentazioni sterili della minutissima legislazione di settore, di categoria e persino di persone, sia dall'inclinazione ad affrontare problemi di fondo senza adeguata preparazione, sotto l'urgenza di particolari scadenze, in verità non sempre meritevoli di considerazione.

Occorre osservare inoltre che noi facciamo parte anche di un organismo integrato e che tende sempre più ad integrarsi. Gli organismi internazionali e plurinazionali che richiedono la rappresentanza parlamentare vanno sempre più diffondendosi. È nostro interesse non sottovalutare la presenza di parlamentari italiani in tali consessi, non solo per ragioni di prestigio, ma anche di utilità e vantaggio nazionale.

Spesse volte è avvenuto che noi, quali membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea occidentale o del Parlamento europeo, siamo stati costretti a non partecipare a rilevanti riunioni perché impegnati nei lavori del nostro Parlamento; né abbiamo mai potuto indicare il periodo di tempo in cui saremmo stati disponibili, per l'aleatorietà e l'incertezza che caratterizza la nostra attività parlamentare.

Alcune attività del deputato potrebbero essere assolve dai funzionari di questo Parlamento, persone altamente selezionate, che si sono rivelati nostri preziosi consiglieri per la competenza, per la serietà e ricchezza della loro preparazione. Essi potrebbero sgravarci di quei compiti che più ci mettono in rapporto con l'esecutivo e con categorie interessate a che la legislazione abbia un indirizzo piuttosto che un altro. Attribuire ai funzionari del Parlamento, con mandato fiduciario, la funzione di tutelare il nostro stesso lavoro, nell'essere centri di raccordo con i deputati

per tutte quelle questioni che legano il cittadino allo Stato in un presumibile rapporto di lesa diritto o per una richiesta di dovuta informazione, significa non solo snellire il lavoro del deputato di una serie di compiti non a lui strettamente pertinenti, ma anche e soprattutto restituiregli la sua dignità di legislatore senza subire spesso il rapporto del *do ut des* che è certamente umiliante e lesivo della dignità del parlamentare come di quella di tutto il Parlamento.

Passando all'esame più specifico del progetto di regolamento, mi sia consentita qualche considerazione sull'articolo 23 riguardante la distribuzione delle competenze tra le Commissioni. Finora la distribuzione delle competenze rispecchiava quelle dei singoli ministeri e *grosso modo* su di esse si modellava. Vi era un perfetto parallelismo, per cui alla competenza amministrativa di un ministero corrispondeva la competenza legislativa su una stessa materia di una Commissione. Era un principio la cui validità si dimostrava soprattutto quando il bilancio dello Stato formava oggetto di distinti disegni di legge secondo i vari ministeri.

Si può obiettare, e con fondamento, che l'attuale divisione delle materie tra i ministeri non risponde ad una visione razionale ed unitaria di uno stesso fenomeno. Basti pensare al settore sanitario e assistenziale, le cui competenze sono ripartite tra i ministeri dell'interno, della sanità e del lavoro. Una vera riforma burocratica dovrebbe riguardare non solo l'assetto delle carriere del personale, ma anche e soprattutto una ristrutturazione delle competenze dei ministeri, ad alcuni togliendo e ad altri aggiungendo, secondo criteri razionali e funzionali.

A questi criteri sembra ispirarsi il nuovo regolamento nell'operare, sul piano parlamentare, una ridistribuzione delle competenze delle Commissioni. Mi sembra, tuttavia, che il parallelismo tra competenza materiale dei ministeri e competenza materiale delle Commissioni debba essere mantenuto il più possibile. Se mai bisognerebbe tendere prima alla ristrutturazione dei ministeri e, sulla base di questa, a quella delle Commissioni. Altrimenti potremmo andare incontro a difficoltà di ordine pratico; basti pensare alla discussione del bilancio di un ministero distribuito tra più Commissioni. Inoltre ciò consentirebbe di avere una visione unitaria dell'azione amministrativa e di indirizzo politico di un ministero, specialmente ora che, con l'articolo 113, viene introdotto in Commissione lo strumento della risoluzione. Non vorrei che, non riu-

scendo sul piano legislativo ad attuare la ristrutturazione dei ministeri che è un'esigenza viva e sentita nel paese, ci accontentassimo di questa « miniriforma » sul piano regolamentare.

Ma anche prescindendo da queste considerazioni, mi pare che il modo in cui si sono distribuite le competenze tra la I e la II Commissione non risponda a criteri di funzionalità e di omogeneità. Alla II Commissione viene tolta la materia del turismo e dello spettacolo: e su ciò si può anche concordare. Quello che non si comprende è che, pur rimanendo la denominazione di « affari interni », le venga sottratta la competenza relativa alla direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno (province e comuni) mentre le viene affidata la disciplina del rapporto di pubblico impiego. Gli « affari interni » si riducono alla polizia e ai vigili del fuoco. Più logico mantenere l'attuale piena competenza sul Ministero dell'interno.

Alla I Commissione, come commissione a competenza generale sull'ordinamento dello Stato, dovrebbe rimanere la competenza in materia di organizzazione dello Stato e di riforma burocratica (organizzazione e affari della Presidenza del Consiglio, struttura dei ministeri, disciplina generale del rapporto di pubblico impiego). È una meditazione ed una esortazione che rivolgo particolarmente ai membri della Giunta per il regolamento e che spero venga accolta, anche se constatato che molti di essi sono componenti proprio della prima Commissione.

Inoltre, se turismo, spettacolo, sport devono essere sottratti alla competenza della seconda Commissione, non capisco perché debbano essere attribuiti a due diverse Commissioni: il turismo alla Commissione industria, lo spettacolo e lo sport alla Commissione pubblica istruzione. È illogico che le attribuzioni che spettano ad un solo ministero siano divise tra due Commissioni. Anziiché facilitare il lavoro lo si complica sia dal punto di vista amministrativo sia come rappresentanza del Governo, dal momento che le due Commissioni potrebbero riunirsi con lo stesso orario. Tanto varrebbe attribuire la competenza anche in materia di spettacolo alla Commissione industria e questo per evitare un discorso di supporto economico dello Stato allo spettacolo, mosso da considerazioni diverse.

Ciò non toglie che il Ministero della pubblica istruzione debba avere la possibilità, attraverso intelligenti incentivi, di animare, stimolare, promuovere una produzione filmica

e teatrale ad alto livello scientifico, artistico ed educativo. L'incentivo non deve rispondere, infatti, ad un criterio economico ma ad un criterio di valori — valori artistici, scientifici, educativi — che debbono essere fatti valere da commissioni speciali, sia pure nominate dal Ministero della pubblica istruzione, e composte da uomini qualificati e al di sopra della mischia. Lo spettacolo, e in particolare il cinematografo, è un fatto economico che ha notevoli riflessi nel commercio estero e nell'industria; esso è valuta estera, è partecipazione azionaria, e solo marginalmente è un fatto culturale.

A suffragare pertanto l'opportunità di attribuire alla Commissione industria questa attività, è la considerazione che con ogni probabilità il mondo dello spettacolo ne trarrebbe un beneficio; da un lato infatti si stimolerebbe la concorrenza, dall'altro si consentirebbe un condizionamento di ripulitura sul piano morale, rispetto a quegli agenti dello spettacolo che maggiormente inficiano il mercato filmico, in senso negativo. Mi riferisco ai grossi distributori e ai gerenti delle sale cinematografiche, legati in catene di trasmissione, i quali sono troppo spesso animati da considerazioni di speculazione economica, priva purtroppo di ogni scrupolo, che li induce a favorire una produzione filmica incentrata sulla violenza e sulla pornografia; costoro richiamandosi a ragioni di cassetta e di bassi istinti, non si peritano di bloccare spesso volte film di alto valore artistico, sociale ed umano, avendoli acquistati con lo scopo inconfessato e non certo lodevole di impedire ad altri di programmarli, ed esercitando, perciò stesso, uno sleale ricatto economico. Poiché i distributori dei film per le sale cinematografiche e i loro gerenti sono legati con un rapporto economico a catena, e dipendono dalle Camere di commercio, qualora la competenza su questa materia fosse attribuita alla Commissione industria, si potrebbe cercare, in qualche modo, di ovviare agli abusi, agli inganni che si verificano e che non trovano oggi alcuna remora.

Desidererei inoltre ottenere dai relatori alcuni chiarimenti: all'articolo 26 si dice che per la formazione del programma dei lavori il presidente della Commissione convoca l'Ufficio di presidenza che delibera d'intesa con i rappresentanti dei gruppi. Che cosa si intende, onorevoli relatori, con la espressione « di intesa »? Che vi debba essere l'unanimità di tutti i rappresentanti dei vari gruppi?

Vorrei infine rilevare che un complesso di norme determina, oltre all'esame di progetti

in sede legislativa e referente, un carico di lavoro sulle Commissioni che mi pare eccessivo, a cominciare dall'aggravante per cui gli emendamenti devono essere presentati in Commissione, e, solo se respinti, possono essere ripresentati in aula. Ciò stabilisce giustamente un rapporto più stretto tra Commissioni e Assemblea, ma darà maggior lavoro al Comitato dei nove. Vi sono poi le discussioni politiche, che si concludono con una risoluzione (articolo 113); in Commissione si svolgono le interrogazioni (articolo 129), in Commissione si esaminano le sentenze della Corte costituzionale (articolo 104), le relazioni della Corte dei conti (articolo 144), le risoluzioni del Parlamento europeo (articolo 121); in Commissione si tengono le indagini conoscitive (articolo 139). Di fronte a questa mole imponente di attività, mi domando se le attuali strutture degli uffici delle Commissioni possano reggere e se non si renda necessario un adeguamento.

Nel concludere queste brevi osservazioni, mi sia consentito di rivolgere al Presidente dell'Assemblea, onorevole Pertini, il più vivo ringraziamento: egli infatti con la sua coscienza di uomo libero, rispettoso e tollerante delle idee altrui, ha, con pari vigorosa coscienza e forza, difeso il prestigio e la libertà della Camera, respingendo le accuse indiscriminate e le critiche qualunque che al Parlamento vengono rivolte. Il Parlamento costituisce a tutt'oggi in Italia l'unica garanzia seria di libertà e di una corretta vita democratica.

Conosciamo altri paesi ove il costume civico radicalmente diffuso nella coscienza dei cittadini costituisce valido usbergo per il mantenimento di un modo di vita libero che può sfidare, con probabilità di successo, anche la crisi degli istituti parlamentari. Le vicende non lontane della vicina Francia fanno testo in proposito. Umiliata l'Assemblea, prossimo ad essere distrutto il Senato dal potere personale e quasi monarchico del generale De Gaulle, la Francia ha continuato a respirare un'aria di libertà. Ma sarebbe così in Italia? Tutto, dall'esame della nostra storia recente e passata all'attenta considerazione della realtà politica e sociologica di oggi, ci spinge ad una risposta negativa. In primo luogo la storia. Non è un caso che sempre, dai conati reazionari del 1898, iniziati dal famoso articolo di Sonnino « Torniamo allo statuto », che proponeva una interpretazione restrittiva del potere del legislativo nei confronti dell'esecutivo, fino al famigerato discorso dell'« aula sorda e grigia », sempre — dicevamo — allo svilimento del Parlamento è corrispo-

sta in Italia una diminuzione effettiva di libertà, nei rapporti tra gli uomini e i gruppi, in tutte le pieghe, anche le più lontane e remote, della società civile. Il fatto è che l'Italia possiede molti istituti di libertà, oltre al Parlamento, che tuttavia non sono mai riusciti da soli a trovare quel rapporto equilibrato 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 proprio sbocco naturale, anche se mediato e a volte tardivo e macchinoso, in una giusta collocazione parlamentare, tendono facilmente a degenerare e a non svolgere più il loro compito.

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 con il loro peso di rappresentanza effettiva dell'opinione nazionale. Se così non fosse, gli stessi partiti rischierebbero davvero il ricatto costante e 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 che fosse; 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 azioni civili hanno creato in Italia una diffusa coscienza sindacale. Nuovi ceti, un tempo insensibili a questo tipo di competizioni, entrano via via nell'arena delle lotte del lavoro. Ma lo sviluppo è stato ineguale non solo tra categoria e categoria, ove 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, ma è stato ineguale anche a livello regionale.

Il rischio è sempre lo stesso. 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 raccolto e incanalato dall'iniziativa parlamentare. E allora la difesa del Parlamento non è e non può essere un discorso vuoto. Essa va unita ad uno sforzo serio per renderne più efficace e rapido il funziona-

mento, che oggi certamente non corrisponde alle esigenze dei tempi. Ma ogni tentativo di denigrazione, così come ogni accusa qualunquistica, da qualunque parte provenga, vanno fermamente respinti. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole La Loggia. Ne ha facoltà.

LA LOGGIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il progetto di regolamento al nostro esame costituisce un documento sotto molteplici aspetti altamente pregevole, frutto di un lavoro condotto con passione, con competenza, con assiduità dalla Giunta per il regolamento sotto la autorevole e ferma presidenza del Presidente Pertini. Ma esso si presta ad alcune considerazioni, anzitutto di carattere costituzionale, che esporrò qui con tutta pacatezza, che non sminuiscono di certo l'apprezzamento ora fatto sul lavoro che la Giunta ha condotto durante un lungo periodo, in questa legislatura, per formularne il testo.

Il primo rilievo si riconnette alla richiesta che è stata ieri formulata, prima dell'inizio della discussione generale, dall'onorevole Pazzaglia: la richiesta, cioè, che alla votazione del testo del regolamento si proceda non già applicando la norma dell'articolo 15 del vigente regolamento (oggi riprodotta nell'articolo 16 del progetto) ma con la maggioranza assoluta prescritta dall'articolo 64 della Carta costituzionale.

Questa richiesta mi induce a formulare due osservazioni. La prima è che in ogni caso quello in esame è un progetto di regolamento che sostituisce interamente il precedente, con radicali e profonde modifiche, così che mai esso avrebbe potuto e potrebbe considerarsi una semplice modificazione tra quelle che, a norma dell'articolo 15 del regolamento vigente, possono essere votate senza la maggioranza assoluta prescritta dall'articolo 64 della Costituzione.

Il secondo rilievo è che la maggioranza anzidetta non può non applicarsi anche alle modifiche del regolamento, che, per altro, possono rivestire un'importanza (e l'esperienza lo dimostra) che sottolinea il fondamento e l'esigenza generale della garanzia che la Costituzione ha richiesto con la prescrizione d'una maggioranza qualificata. Di guisa che la norma prevista nel testo del regolamento all'articolo 16, a mio giudizio, non può essere accolta in quanto in evidente contrasto con il disposto dell'articolo 64. Lo stesso dicasi per quelle contenute negli articoli 17, comma secondo, e 18, comma terzo.

Il secondo rilievo si riconnette al citato articolo in connessione con altri della Costituzione, e attiene al modo, previsto dalla Costituzione, di deliberare della Camera dei deputati. L'articolo 64 dice che « le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale ». Il modo normale di deliberare dunque della Camera (normale e non derogabile!) è che essa deliberi con la presenza della maggioranza dei componenti e con la maggioranza dei presenti.

Questa norma va subito posta in riferimento a quella contenuta nel progetto di regolamento per la elezione del Presidente della Camera. Per la elezione del Presidente della Camera l'articolo 63 della Carta costituzionale dispone: « Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di Presidenza ». Come li elegge? Li elegge nei modi attraverso i quali la Camera è chiamata a deliberare a norma dell'articolo 64: cioè li elegge con la presenza della maggioranza dei componenti e con il voto della maggioranza dei presenti. Di guisa che a me pare che sia seriamente da dubitare della legittimità costituzionale dell'articolo del progetto di regolamento che prevede per la elezione del Presidente della Camera una maggioranza diversa, cioè una maggioranza speciale, cioè una di quelle maggioranze che a norma dell'articolo 64 possono essere adottabili soltanto se la Costituzione lo prescrive. E siccome qui la Costituzione nulla prescrive all'articolo 63, è da applicare il sistema del regolamento vigente, che era, appunto, rispettoso dell'articolo 64, mentre una modifica non sarebbe legittima perché urterebbe in modo insanabile con il disposto di tale articolo.

Questo rilievo può estendersi anche ad altre materie concernenti sempre i modi attraverso i quali la Camera è chiamata a deliberare e tra queste indico, prima di tutto, la elezione dell'ufficio di Presidenza, regolata dall'articolo 5 del progetto. Vanno, per altro, qui richiamate altre norme che sono in inscindibile correlazione con quella già citata contenuta nell'articolo 64 della Carta costituzionale: e cioè quelle dell'articolo 72 e dell'articolo 126.

Allorché la Costituzione ha richiesto per la costituzione di organi della Camera la rappresentanza proporzionale, lo ha espressamente detto: lo ha detto all'articolo 72, là dove

statuisce che possono essere deferite a Commissioni, anche permanenti, ma costituite in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, l'esame e l'approvazione dei disegni di legge; lo ha consentito all'articolo 126, a proposito della Commissione per le questioni regionali, rinviando ad una legge della Repubblica i modi per la relativa nomina (e la legge in effetti ha poi fatto richiamo a criteri di proporzionalità).

Queste due norme, poste in relazione a quella prevista dall'articolo 64, inducono a dubitare, anche qui seriamente, della legittimità costituzionale di alcune norme del regolamento, di tutte quelle, cioè, che prevedono una rappresentanza proporzionale in organi o uffici della Camera senza che ciò sia richiesto o consentito da specifiche norme costituzionali.

Non vi è dubbio che nella costituzione delle Commissioni permanenti debba tenersi conto delle minoranze e debbano rispettarsi i loro diritti; ma una cosa è che siano rappresentate le minoranze ed altra cosa è che si adotti un criterio di proporzionalità generalizzato come si fa nel testo del regolamento, prevedendolo in tutta una serie di norme, pur nei diversi modi di elezione o di nomina, a cominciare da quella che concerne la costituzione dell'ufficio di Presidenza della Camera.

Lo stesso si può dire per la costituzione della Giunta per il regolamento, in cui questo criterio è ulteriormente ampliato, al punto che è rimessa al Presidente la facoltà di integrarne, senza limitazione di numero, la composizione « per una più adeguata rappresentatività ».

Mi rendo conto che ci troviamo di fronte a norme che, per la maggior parte, rispecchiano prassi consolidate con il tempo nel Parlamento e mi rendo altresì conto della importanza che la prassi assume in diritto costituzionale, anche come fonte di diritto. Ho però voluto citare queste mie perplessità perché ritengo che esse possano condurre ad attenuare alcune norme del regolamento che direttamente od indirettamente si prestano ai rilievi anzidetti. Nel vecchio testo, ad esempio, non si sottolineava — come invece si fa nel nuovo — che i vicepresidenti « collaborano con il Presidente » (articolo 9). Nella relazione si sottolinea che questa non vuol essere una norma tendente a richiamare i vicepresidenti ad un impegno di collaborazione (che è ovvio ed implicito e non è, di fatto, mai mancato), ma vuole sottolineare una evoluzione del sistema fin qui seguito fino a realizzare una sorta di presidenza collegiale: ed infatti il termine « Presidenza » compare almeno per due volte

e cioè negli articoli 57 e 5 nel nuovo testo del regolamento. Ho detto almeno due volte, ma posso anche sbagliarmi, in quanto il nostro è, purtroppo, un esame che ha luogo con ristretti margini di tempo, il che non ha consentito quella meditazione profonda ed accurata che la materia avrebbe richiesto, anche perché i lavori della Giunta sono stati inspiegabilmente circondati da un ferreo segreto. Tutte le volte che si chiedevano notizie si è risposto che ancora la elaborazione era in corso e che perciò non era ritenuto opportuno diffondere notizie, quasi che noi deputati fossimo estranei alla materia. Pertanto nessuno di noi ha potuto, sino al momento della stampa, sapere quali fossero gli orientamenti che la Giunta per il regolamento veniva assumendo per la formulazione del nuovo testo: una sorta di segreto che non so da quale norma regolamentare fosse previsto od autorizzato.

PRESIDENTE. Onorevole La Loggia, in linea di fatto mi permetto di ricordarle che la Presidenza ha comunicato ai gruppi, molto tempo addietro, il testo del progetto elaborato fino a quel momento. Altra comunicazione è stata fatta successivamente con il testo completato. Tramite i gruppi, pertanto, i singoli deputati sono stati comunque posti in grado di prendere conoscenza di quel testo.

La Giunta, successivamente, ha preso in esame le segnalazioni che i gruppi hanno trasmesso alla Giunta stessa.

Dico questo per ristabilire la verità dei fatti. Il Presidente della Giunta per il regolamento non sono io, ma il Presidente della Camera che si è comportato nel modo che ho detto, seguendo una prassi — io ritengo — pienamente rispettosa, non solo dei gruppi, ma anche dei singoli deputati.

LA LOGGIA. Signor Presidente, prendo atto di quello che lei mi ha detto; in realtà, pur avendolo più volte richiesto, non sono mai potuto entrare in possesso del testo del progetto.

ROGNONI, *Relatore*. Lei sa che circa otto, nove mesi fa il gruppo aveva costituito una commissione *ad hoc* per l'esame del primo progetto del regolamento.

RAUCCI. Il testo poteva chiederlo ai deputati comunisti.

LA LOGGIA. Il problema si sposterebbe sul funzionamento interno dei gruppi e non sarebbe il caso di discuterne qui.

Dicevo che non abbiamo avuto comunque la possibilità di valutare, con l'attenzione che sarebbe stata auspicabile, il testo del regolamento allorché esso è stato definito; anche il testo del regolamento rappresenta un tutto organico, con una notevole serie di connessioni e di interferenze tra una parte e l'altra, tra un articolo e l'altro, per cui in effetti, senza la stesura definitiva, una valutazione globale ed approfondita non era certo possibile. Lo dico per scusarmi di qualche inesattezza in cui posso incorrere, a causa, appunto, dei tempi brevi che mi sono stati concessi per studiare l'argomento.

Tornando al tema, il termine « Presidenza » compare, dicevo, almeno due volte nel testo del regolamento, quasi a sottolineare come si tratti di una sorta di direzione collegiale.

Ora, se l'espressione secondo la quale i vicepresidenti collaborano con il Presidente, non vuole aggiungere nulla a quella che è stata la prassi consolidata, che ha visto in effetti i vicepresidenti in funzione di collaboratori del Presidente, credo che questa espressione debba essere tolta; se vuole viceversa instaurare un nuovo ordinamento e cioè quello a carattere collegiale, credo che la norma sia non solo inopportuna, in quanto sminuisce la funzione del Presidente e la sua posizione al di sopra delle parti, ma soprattutto non rispondente al sistema risultante dal combinato disposto degli articoli 63 e 64 della Carta costituzionale.

Il problema ritorna al livello di Commissione, dove si istituisce un ufficio di Presidenza delle Commissioni, finora non esistito se non nella prassi, e si instaura il metodo della direzione collegiale. Ed il meccanismo di funzionamento delle Commissioni — come la collega Amalia Miotti Carli giustamente rilevava — diventa estremamente complicato; il Presidente deve convocare l'ufficio di Presidenza per determinare il programma dei lavori della Commissione e sentire i rappresentanti dei singoli gruppi. Arriviamo quindi, a livello di Commissioni, ad un surrogato della conferenza dei capigruppo, con diritto di veto per ciascun gruppo, quale ne sia la consistenza numerica. È sottolineato, infatti, nella relazione — e risulta chiaramente dal testo — che tutte le parti politiche presenti in Parlamento hanno posizione paritetica.

Analoghi rilievi devono essere fatti a proposito delle nomine mediante elezione di Commissioni che debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. L'articolo 57 del progetto

domanda alla Presidenza della Camera di comunicare ai gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno. Dopo di che si finge di votarli a scrutinio segreto. Sostanzialmente, cioè, lo scrutinio segreto richiesto per questo tipo di votazione dallo stesso regolamento e le maggioranze che dovrebbero liberamente formarsi, a norma dell'articolo 64 della Carta costituzionale, diventano solo una apparenza formale perché ciascuno voterà i nomi che sono previamente stabiliti in altra sede, mettendo, in definitiva, una « copertura » apparente a decisioni altrove assunte.

Passando ad altro argomento vorrei considerare l'assai dubbia legittimità costituzionale delle funzioni attribuite ai capigruppo e ai gruppi in rapporto alla rappresentanza senza vincolo di mandato che la Costituzione (purtroppo sempre più nominalmente) garantisce ai singoli deputati. Questi, infatti, sono nel sistema del regolamento designati a rappresentare i gruppi nelle Commissioni, come rilevava ieri il collega Greggi, e vengono, poi, variamente vincolati, nella loro libera attività, dall'esistenza dei gruppi.

Altri rilievi sotto l'aspetto costituzionale possono farsi in rapporto al disposto combinato degli articoli 78 ed 82 del progetto, dal quale risulta una inammissibile discriminazione fra le varie iniziative legislative, a seconda che esse provengano dai singoli deputati o da iniziative popolari o dal CNEL o da componenti di organismi collegiali o da gruppi parlamentari. Tali iniziative, anzitutto, hanno la precedenza, a norma del regolamento, sulle altre, mentre la medesima precedenza non è accordata a quelle del governo e delle regioni, a causa — mi pare di dover rilevare — per queste ultime di quella generale e diffusa diffidenza nei confronti degli ordinamenti regionali che ne ha ritardato fin qui l'attuazione e che ne ritarderà chissà ancora per quanto tempo l'esercizio delle funzioni.

Ritengo che tali distinzioni siano inammissibili, perché la titolarità della iniziativa delle leggi è tassativamente regolata dalla Costituzione senza discriminazioni o indicazioni di precedenza. Si potrebbe fare, se mai, una eccezione per i disegni di legge del governo, perché sono presentati alle Camere in dipendenza di un voto di fiducia con il quale si sono approvate linee programmatiche che postulano appunto conseguenti iniziative legislative di attuazione. Fuori da tale ipotesi si dovrebbe avere un trattamento assolutamente egualitario, salva l'ipotesi delle procedure di urgenza o abbreviate o per casi,

come la conversione di decreti-legge, per i quali sono previste improrogabili scadenze costituzionali. Casi, per altro, che nel nuovo regolamento non trovano considerazione particolare.

Sempre in termini di valutazione costituzionale delle norme del regolamento, desidero far rilevare che vi è in tutto il sistema del regolamento una attenuazione della posizione del Governo, il quale, al di là dei Presidenti di gruppo o dei relativi rappresentanti nelle Commissioni, ha una sua posizione nell'ordinamento costituzionale che comporta precise funzioni e correlative responsabilità di fronte al Parlamento ed alla Corte costituzionale.

Nel regolamento sono previsti una serie di poteri per i presidenti di gruppo: promuovere la conferenza dei presidenti di gruppo (articolo 13), promuovere modifiche del programma dei lavori (articolo 24) e del calendario dei lavori (articolo 25), chiedere la chiusura della discussione (articolo 45), richiedere un dibattito limitato (articolo 84), presentare emendamenti fino ad un'ora prima della seduta (articolo 87); opporsi, durante i periodi di aggiornamento, all'invio in commissione in sede legislativa di un disegno di legge (articolo 93).

Non è però attribuito alcun potere al Governo, il quale, per la sua posizione di responsabilità risultante dal sistema della Costituzione, deve poter disporre, a preferenza di altri, di particolari facoltà di iniziativa che nel regolamento, viceversa, non sono in alcun modo previste.

Ritengo che debbano essere presentati emendamenti affinché il Governo abbia la possibilità di chiedere, dopo avere ottenuto la fiducia dal Parlamento, la realizzazione del programma che deve eseguire e della cui attuazione risponde sia quanto al modo sia quanto al tempo ed abbia la possibilità di promuovere la modifica del calendario dei lavori o di bloccare la procedura di approvazione delle leggi in Commissione in sede deliberante.

A tal proposito devo far rilevare poi che nell'articolo 93, con una inconcepibile contraddizione, si prevede che il Governo, quando il Presidente della Camera lo proponga in aula, possa opporsi alla assegnazione ad una Commissione, per l'esame in sede legislativa, di un progetto di legge che rivesta particolare urgenza e riguardi questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale; ma non può farlo durante il periodo di aggiornamento dei lavori della Camera, mentre ciò sarebbe consentito solo al presidente di gruppo. Po-

trei fare altri esempi, ma, per limiti di tempo, me ne astengo.

Sempre in riferimento agli aspetti costituzionali vi sono problemi che riguardano l'adozione della procedura di approvazione delle leggi in Commissione in sede legislativa. La dottrina è quasi unanime nel ritenere che le norme dei regolamenti vigenti nella Camera e nel Senato a proposito dell'adozione della procedura di approvazione delle leggi in Commissione in sede legislativa non rispecchino e non rispettino le norme costituzionali.

La norma costituzionale — e desidero richiamarla proprio alla mia attenzione — si esprime in questi termini: « Il regolamento stabilisce provvedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione del disegno di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti... ». La Costituzione fa una doppia previsione. La prima è contenuta nell'articolo 70, il quale prevede che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere; la seconda risulta dall'articolo 72, che prevede che il regolamento possa deferire alle Commissioni l'approvazione di leggi. Nella parte terminale dello stesso articolo viene ricordato che la procedura normale di di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Vi è dunque, la previsione di due distinte procedure: quella normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera; quella di esame e di approvazione in Commissione.

La Costituzione, pertanto, attribuisce alle Commissioni, sia pure in una loro particolare composizione, la funzione legislativa; ad una condizione: che il regolamento ne preveda i casi e le forme.

Ora la Camera ed il Senato si sono limitati ad attribuire nella sostanza ai Presidenti dei due rami del Parlamento quel che avrebbe dovuto essere il contenuto della norma regolamentare, e per il resto a riprodurre le norme fissate dalla Costituzione quanto alla proporzionalità della composizione delle Commissioni, quanto alla possibilità che l'esame ritorni direttamente alla Assemblea allorché ci sia una richiesta del governo o di un decimo dei componenti della Camera o di un quinto della Commissione.

La Camera, invece, avrebbe dovuto stabilire norme generali ed astratte contenenti la previsione dei casi in cui, con l'osservanza di determinate forme, si potesse adottare la procedura per Commissioni in sede legislativa. Il regolamento del Senato riproduce la norma dell'articolo 72 della Costituzione, come si può constatare ad una semplice lettura della norma del nuovo progetto di regolamento: « Fatta eccezione per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, il Presidente può assegnare, dandone comunicazione al Senato, singoli disegni di legge all'esame e all'approvazione di Commissioni speciali o delle stesse Commissioni permanenti che sarebbero competenti a riferire all'Assemblea. Anche in tal caso, però, e fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso all'Assemblea, se il Governo o un decimo dei componenti del Senato o un quinto dei componenti della Commissione richiedano al Presidente del Senato, o, a discussione già iniziata, al Presidente della Commissione, che il disegno di legge stesso sia discusso e votato dall'Assemblea oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto ».

Il Regolamento della Camera (articolo 40), anch'esso sostanzialmente elusivo del precetto contenuto nell'articolo 72, prevede però espressamente la possibilità di opposizione della Camera.

Il problema non può dirsi certo risolto dalla formula adottata nell'articolo 93 del progetto, anche se si è fatto un passo avanti (dovendone atto) facendo riferimento a progetti di legge « che rivestano particolare urgenza o riguardano questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale ».

Ma mi domando se si tratti veramente di una norma di attuazione dell'articolo 72 della Costituzione, il quale parla espressamente di « casi ». In sostanza questi casi non vengono stabiliti preventivamente, ma sono rimessi ad una valutazione discrezionale dell'Assemblea, che si esercita di volta in volta, con votazioni di maggioranza per le quali non è prescritta la presenza prevista dall'articolo 64 della Costituzione.

L'articolo 93 dispone che la proposta di assegnazione ad una Commissione è messa all'ordine del giorno della seduta successiva e che la Camera si può opporre al deferimento; ma non è questa la via indicata dall'articolo 72 della Costituzione, in base al quale dovrebbe essere determinata *a priori* una serie di « casi » specifici, evitando una valutazione fatta di volta in volta, sia pure dalla Camera.

Vorrei anche aggiungere, onorevole Bozzi, che questa è una delega che la Costituzione ha dato alla Camera attraverso la formazione del suo regolamento, ed una delega di cui la Camera, quando se ne sia avvalsa, non si può più servire una seconda volta: *functus muneris suo*. In altre parole, una volta che la Camera abbia stabilito le modalità di attuazione dell'articolo 72 della Costituzione, non può più tornare a discuterne e questo sottolinea viepiù la illegittimità costituzionale di un sistema che la valutazione sull'assegnazione di provvedimenti alle Commissioni attribuisce, caso per caso, alla valutazione di maggioranze variamente composte che di volta in volta possano formarsi.

BOZZI, *Relatore*. Ella sta facendo osservazioni molto esatte, onorevole La Loggia. Le sarò molto grato se tradurrà questi suoi rilievi in un preciso emendamento.

LA LOGGIA. Mi aspettavo questo suo invito, onorevole Bozzi. In effetti so bene che disciplinare in una norma regolamentare tale materia è cosa assai ardua: si è studiato a lungo il problema e non si è riusciti a fare una conveniente elencazione di casi. Addurre una difficoltà o un inconveniente non è tuttavia argomento sufficiente ad eludere la indicazione della Costituzione. Non è, ripeto, attraverso valutazioni fatte di volta in volta da maggioranze variamente costituite che si può stabilire quando un progetto possa essere assegnato ad una Commissione, ma occorre stabilire *a priori* in quali casi ciò possa avvenire. Formulo comunque questo rilievo per quello che vale. Non mi azzarderò a presentare un emendamento, perché mi rendo conto dell'estrema difficoltà della questione; il problema però, onorevole Bozzi, ahimé, rimane...

V'è un altro tema che mi sembra meriti un approfondimento, quello del controllo sulle coperture, in relazione all'articolo 81 della Costituzione il quale, come è noto, sancisce che « con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese » e che « ogni altra legge che

importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Varie e talora contrastanti sono state le interpretazioni date a questo articolo della Costituzione. Tutti sappiamo quanto tale materia sia controversa, quanti dibattiti vi siano stati e quante commissioni siano state costituite per studiare il problema, quante discussioni siano sorte in ordine alla copertura, se cioè essa riguardasse ciascun esercizio o si estendesse nel tempo e se l'articolo 81 implicasse necessariamente il pareggio del bilancio, almeno come indirizzo e obiettivo da raggiungere, e quali fossero i rapporti tra spargio del bilancio e leggi di spesa.

Ma quale che sia l'interpretazione più corretta da darsi all'articolo 81 della Costituzione, una cosa tuttavia è certa, e cioè che esso stabilisce che le leggi devono indicare la copertura. È quindi la sede del Parlamento quella in cui il controllo sulla esistenza di copertura effettiva delle leggi va fatto. Ora mi domando: nel testo di questo regolamento in che termini noi offriamo la possibilità al Parlamento di adempiere questa sua essenziale ed insostituibile funzione? Oggi quali sono gli elementi di cui dispone la Commissione bilancio — a parte i problemi di suo interno funzionamento, che si aggraveranno adesso con la istituzionalizzazione dei comitati — per controllare quale sia effettivamente la disponibilità dei mezzi che possono essere offerti a copertura di leggi che importino nuove o maggiori spese? In realtà, nessuno; perché tutto si riduce a raccogliere il parere del Governo, il quale riferisce, ovviamente, un parere tecnico del ragioniere generale.

Il regolamento non risolve di certo il problema; non lo risolve anche se le funzioni della Commissione bilancio sono meglio organizzate, anche se si stabilisce che l'esame generale di tutti i documenti economici e finanziari e sulla gestione del pubblico denaro viene fatto in un periodo di tempo predeterminato, in cui le Commissioni non possono essere convocate in sede legislativa per sottolineare l'importanza dell'esame della situazione economica generale del paese.

Però, quali strumenti ha la Commissione bilancio? In sede d'esame delle coperture, nessuno. Non è chiaramente previsto un collegamento tra i poteri attribuiti alle Commissioni nel capitolo che parla delle procedure di indagine, informazione e controllo, e i poteri che la Commissione ha quando esprime il parere sulla copertura dei disegni di legge.

Ora, a mio giudizio, un collegamento va espressamente stabilito; la Commissione bi-

lancio deve poter esercitare i poteri previsti all'articolo 139 anche ai fini della formulazione dei pareri sulla copertura delle leggi. Proporrò un emendamento a tal riguardo.

Il problema ha rilevanza sotto l'aspetto costituzionale perché il diritto di valutare la copertura delle leggi è dalla Costituzione attribuito al Parlamento, il quale non può esserne privato di fatto per mancanza degli strumenti all'uopo necessari.

Inoltre la Commissione bilancio, quando fa la sua relazione, deve essere in grado di condurre una valutazione documentata sulla politica generale della spesa, avvalendosi di tutti i documenti di cui all'articolo 115 del Regolamento (documenti finanziari, economici, sulla gestione del pubblico denaro, bilancio, rendiconto e così via) e dei documenti forniti dagli enti pubblici economici. La relazione potrà così offrire validi elementi di principio sulla politica generale della nazione, sull'attuazione del programma, sulla conformità degli atteggiamenti della pubblica amministrazione agli obiettivi e agli indirizzi da questo segnati, sull'attuazione delle leggi.

Connesso a questo argomento è il tema degli strumenti di cui il Parlamento possa servirsi. Si è previsto nel Regolamento che il Parlamento possa avvalersi della collaborazione del CNEL, ma non di altri mezzi di indagine e di accertamento.

Ebbene, io credo che debba essere consacrato che il Parlamento, ai fini della valutazione della politica generale del paese, del controllo sull'andamento della pubblica spesa, sugli atteggiamenti della pubblica amministrazione (di conformità o meno alle direttive del programma), sul ritmo di attuazione delle leggi, sulla produttività delle leggi e così via, debba potersi avvalere dell'ausilio di organismi quali l'ISPE, l'ISCO e l'ISTAT, così da acquisire tutte le notizie che reputi necessarie ai fini dell'esercizio delle sue funzioni.

Connesso a questo argomento è altresì il tema dei rapporti con la Corte dei conti che è risolto dal regolamento in termini abbastanza soddisfacenti, e devo darne atto. Si tratta di una materia estremamente delicata e difficile, in quanto attinente a rapporti con un organo che rivendica giustamente le sue posizioni di autonomia e di indipendenza in rapporto alle funzioni che la Costituzione gli assegna.

Ritengo che il criterio seguito sia sufficientemente idoneo perché il Parlamento sia posto in grado di valutare il risultato delle

gestioni degli enti sui quali la Corte deve riferirgli direttamente.

Non altrettanto soddisfacente è la soluzione per quanto attiene al bilancio dello Stato e al rendiconto generale. A mio giudizio, quindi, sarebbe opportuno studiare un miglior sistema di collegamento con la Corte dei conti.

È vero che la formula adottata nella Carta costituzionale si presta a qualche dubbio di interpretazione, ma ritengo che il dubbio possa e debba essere superato. Secondo quanto stabilisce l'articolo 100 della Costituzione, la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ed anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

Quest'ultima frase si riferisce a tutto il contesto del comma oppure no? È controverso che si riferisca a tutto il contesto del comma: c'è chi sostiene invece che si riferisca soltanto alle operazioni del riscontro effettuato sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Io credo che il Parlamento debba puntare su un'interpretazione ampia di questo articolo, nel senso cioè che si possano chiedere notizie alla Corte dei conti, nella forma prevista attualmente dal regolamento, non solo per quanto attiene agli enti previsti dall'articolo 144, ma anche per quanto attiene a tutto il riscontro effettuato sul bilancio dello Stato e sul rendiconto.

Aggiungo, pur con tutto il rispetto per l'oratore che ne ha parlato e che è un maestro al quale mi inchino, il professor Lucifredi (lo chiamo con il titolo di professore che gli compete ed a cui forse tiene più che ad ogni altro), che questo non significa che la Camera debba procurarsi notizie su tutti i rilievi formulati che, accettati dall'amministrazione, hanno implicato il non perfezionamento di atti amministrativi. Significa ben altra cosa: che sui rendiconti e sui rilievi fatti nei rendiconti a proposito della gestione del bilancio (mi riconnetterei a questo come delimitazione dei poteri di indagine del Parlamento) la Corte dei conti possa essere chiamata, come è previsto per le relazioni sugli enti sovvenzionati, a dare chiarimenti al Parlamento.

Un altro argomento sul quale intendo soffermarmi (e concludo così la prima parte del mio intervento; la seconda parte sarà molto

breve) è quello dell'istituzione dei comitati ristretti.

Il testo, nel prevedere la istituzione di comitati permanenti all'interno delle Commissioni, stabilisce che: « Le relazioni di ciascun comitato sono distribuite a tutti i componenti la Commissione e ritenute approvate se nessuno di essi chiede, entro la seduta successiva alla distribuzione, che siano sottoposte alla deliberazione della Commissione plenaria » (ultimo comma dell'articolo 23). E ciò costituisce senza dubbio una garanzia. Ma è altrettanto vero che questo sistema si presta a inconvenienti, che sono gravi soprattutto se pensiamo alla Commissione bilancio e al suo comitato cui è demandata l'espressione dei pareri.

Praticamente, istituzionalizzando i comitati, alla Commissione bilancio nella sua collegialità normalmente verrà sottratta la valutazione generale della politica della spesa, dell'ordine delle priorità, della conformità al programma economico nazionale.

È vero che essa può in ogni caso fare le sue valutazioni al riguardo in sede di rendiconto e di approvazione del bilancio, ma ciò implicherebbe solo una valutazione *a posteriori*; mentre *a priori* non avrebbe modo di formarsi una visione globale e complessiva.

Per altro il rinvio in Commissione, per la prassi fino ad ora attuata, si è avuto in pochissimi casi. Infatti nel pulsare costante e affannoso della vita del Parlamento è raro che ci sia qualche componente della Commissione che abbia la possibilità di guardare giorno per giorno l'ordine del giorno del Comitato pareri e quindi di procedere alle iniziative che l'articolo 23 attribuisce al singolo deputato.

Infine vorrei fare un rilievo che attiene alla funzionalità del Parlamento e al modo di esprimere il voto. All'articolo 92 del regolamento si conserva l'approvazione finale delle leggi per scrutinio segreto. Lo si fa per tutelare il deputato da chi? Un tempo dal monarca. Oggi dal « monarca partito » o dal « monarca gruppo »? Non lo so. Per tutelare la libertà del deputato rispetto a chi? Oggi il monarca non c'è, oggi siamo in regime democratico, oggi il rispetto che ciascuno deve avere della propria opinione lo deve indurre a votare senza preoccupazioni in un modo o nell'altro. Vorrei dire che, a misura che si istituzionalizza la figura dei gruppi, deve essere affermata la libertà del deputato all'atto del voto e deve essergli per questo garantita una piena immunità anche dai partiti. In ogni modo il deputato deve essere abituato ad affrontare le conseguenze di quelle che sono le

sue decisioni secondo coscienza. Credo che la abolizione dello scrutinio segreto per ciò che riguarda la votazione delle leggi — parlo naturalmente delle leggi — conferirebbe prestigio alla nostra funzione e alla nostra libertà.

Un'ultima cosa vorrei dire che riguarda il rapporto con gli organismi internazionali. Si è stabilito nel regolamento, fissando la nuova elencazione delle Commissioni e la loro denominazione, che la Commissione affari esteri si chiami « Commissione affari esteri e della Comunità europea ». Non vi è nessun accenno particolare alle altre assemblee internazionali europee. Ora, convengo che una sottolineazione del fenomeno europeistico vada fatta. Ed è vero che per quanto attiene alle Comunità ci sono particolari ragioni per una sottolineazione specifica, in quanto le Comunità sono sorte da trattati che implicano in una certa misura limitazioni di sovranità, così che le decisioni comunitarie hanno riflessi nel diritto interno che è bene abbiano distinta, autonoma e specifica discussione in seno al Parlamento; è altrettanto vero che le Comunità rappresentano un primo passo verso quella unificazione dell'Europa a cui hanno dedicato in tanti anni iniziative, battaglie e sacrifici uomini eminenti di tutti i paesi d'Europa ed a cui mira ancora oggi una gran parte delle popolazioni interessate. Tuttavia, quanto meno, all'articolo 121 dovrebbe essere fatto uno specifico riferimento alle assemblee internazionali, pur con distinta menzione del Parlamento europeo e della Comunità, in modo che sia ben chiaro che anche le raccomandazioni e le proposte che vengono dal Consiglio d'Europa e dall'UEO, che hanno notevole importanza e spesso notevoli implicazioni di ordine politico, possono essere oggetto di diffusione, di discussione e di risoluzioni in seno al nostro Parlamento.

Onorevole Presidente, ho così concluso queste mie osservazioni, della cui frammentarietà, dovuta a mancanza di tempo per più mature riflessioni sull'argomento, mi scuso.

Ritengo che la discussione sul regolamento e le votazioni conseguenti sugli articoli debbano aver luogo con sollecitudine, anche se mi rendo conto che questo non è il momento migliore (come è dimostrato dall'aspetto della nostra aula), mentre nel paese urgono preoccupazioni gravi in ordine alla situazione politica ed economica. Tuttavia sono tra coloro che hanno condiviso l'opportunità di cominciare a discutere le modifiche del regolamento; non sarò certo tra coloro che avanzeranno critiche se il numero degli emendamenti presentati impedirà di condurre a ter-

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 22 LUGLIO 1970

mine la discussione entro il previsto termine di due giorni, poiché mi rendo conto che la complessità della materia richiederà un ulteriore, meditato esame globale.

Comunque, vorrei esprimere l'augurio che questo argomento possa nuovamente essere posto al nostro esame alla ripresa dei lavori parlamentari. Ritengo, infatti, che questa riforma abbia una portata che incide seriamente sulla vita pubblica del nostro paese e sul suo divenire economico, sociale, civile e politico, in quanto tende a conferire prestigio, funzionalità e perfezione ai lavori del Parlamento, ed a porlo in grado di assolvere, in modo rispondente alle generali attese, alla formazione delle leggi, al controllo sulle gestioni pubbliche e sulla politica generale per garantire al paese sviluppo civile e sociale in un ordinamento libero e democratico. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Malagugini. Ne ha facoltà.

MALAGUGINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il progetto di nuovo regolamento, che l'apposita Giunta sottopone al nostro esame al termine di una attività biennale, alla quale hanno concorso con maggiore o minore assiduità ed attenzione i rappresentanti di tutti e nove i gruppi parlamentari, sotto la guida e l'impulso del Presidente di questa Camera, non pretende certo di rappresentare un modello di perfezione, se mai la perfezione possa essere attinta nel campo normativo e, soprattutto, in quello assai più minuto e specifico della regolamentazione.

Il progetto è e vuole essere l'onesto risultato di uno sforzo non trascurabile che ha impegnato i componenti la Giunta non già a imporre un proprio punto di vista personale o di parte, ma nella ricerca di un terreno sul quale registrare il massimo dei consensi, partendo da una valutazione il più possibile obiettiva delle esperienze accumulate in un ventennio di attività della Camera dopo la tragica e umiliante parentesi dittatoriale.

Mi pare, infatti, che non dobbiamo dimenticare che la nostra attività è stata sin qui ed è tuttora disciplinata da un regolamento il cui testo è quello del 1900, che, come si legge nell'edizione stampata a cura della Presidenza della Camera, è stato poi coordinato con gli articoli 61, 62, 63, 64, 72, 81, 82, 94 e 138 della Costituzione, nonché con le varie aggiunte approvate di volta in volta dal 6 agosto 1920 fino al 10 maggio 1966. Proprio questo dato conoscitivo sta a spiegare, a mio giudizio, senza

bisogno di prolissi discorsi, come si sia sin qui proceduto attraverso una serie di adattamenti, non altro essendo le modifiche. Pratica, questa — quella degli adattamenti — nella quale taluno ha voluto ravvisare la *summa* della saggezza e della tradizione parlamentare. Se questo principio può essere opinabile là dove esso si applica ad una plurisecolare e ininterrotta esperienza parlamentare, in un sistema sostanzialmente bipartitico, noi però crediamo che esso debba venire, se non disatteso totalmente, almeno verificato con assai maggior vigore critico quando il sistema politico costituzionale nel quale il Parlamento viene a collocarsi ha subito e sta subendo modificazioni, e quando la società intera, lungi dal registrare una indiscussa stabilità dei rapporti sociali e politici, attraversa una fase di sviluppo al cui processo devono presiedere e alle cui crisi devono sapere far fronte le assemblee rappresentative della sovranità popolare, massime garanti del carattere democratico e del contenuto democratico di questo medesimo processo di sviluppo.

Ecco perché, a nostro avviso, a monte del progetto di nuovo regolamento della Camera, così come di quello del Senato, si colloca necessariamente una valutazione del nostro ordinamento politico-costituzionale: in particolare, una valutazione del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo, tra Governo e Parlamento. Né può escludersi un giudizio sui modi di esercizio della sovranità popolare.

Di queste valutazioni e giudizi non sono dubbi i risultati in sede teorica, nel senso che il Parlamento, come è chiamato ad approvare le scelte preliminari operate dal Governo nel momento in cui esso espone il proprio programma e sollecita su di esso la necessaria fiducia della Camera, come partecipa alle funzioni di indirizzo politico predisposte dal Governo sia mediante l'approvazione di talune specifiche leggi formali, sia mediante l'esercizio delle funzioni legislative che gli sono proprie, così è titolare, nei confronti del Governo medesimo, di poteri ispettivi e di controllo, corollario che definirei necessitato del rapporto fiduciario che deve intercorrere tra Camere ed esecutivo. L'obbligo, cioè, giuridico e politico del Governo e di ogni singolo ministro di rendere conto alle Camere di ogni atto pubblico tutte le volte che ne siano richiesti, si accompagna al diritto del Parlamento di partecipare alla funzione di indirizzo politico generale e settoriale anche con iniziative autonome di carattere positivo, al di fuori cioè della proposizione di una mozione di sfiducia intesa a verificare il persistere o il

venir meno del rapporto fiduciario dianzi accennato: iniziative autonome e positive rappresentate, nel vigente regolamento, oltre che dall'iniziativa legislativa, dalle mozioni; e rappresentate nel progetto anche dalle risoluzioni; iniziative il cui corretto esercizio, così come quello delle funzioni di controllo, presuppone una normativa regolamentare che garantisca l'esercizio della facoltà di « conoscere » del Parlamento, esteso a tutta l'area degli interventi pubblici ai quali l'esecutivo è preposto in via diretta o mediata.

Se non si parte dalla concezione del Parlamento come organo fondamentale del nostro sistema democratico, massima espressione della sovranità popolare; se non si ricorda che per effetto della riforma istituzionale in via di attuazione si tende a realizzare quel decentramento del potere politico, costituzionalmente delineato, che importa la partecipazione di altre assemblee elettive alla formazione dell'indirizzo politico generale; se non si collegano questi fenomeni al raggiungimento dei fini costituzionali e all'affermazione del primato popolare nella direzione della Repubblica, neppure le innovazioni contenute nel progetto di regolamento possono essere a mio giudizio correttamente apprezzate. Infatti, la verifica che noi siamo chiamati a compiere nel corso di questa discussione mi pare debba essere iniziata partendo da questi presupposti e, soprattutto (lasciatemelo dire), non ricercando nelle norme del nuovo regolamento una sorta di panacea capace (e sarebbe veramente miracoloso) di guarire i numerosi e gravi mali dai quali è affetta, prima ancora dell'esecutivo dimissionario, la maggioranza sulla quale esso si reggeva.

Nessuno dei membri della Giunta, e tanto meno noi comunisti, ci siamo mossi con l'intento di elaborare un regolamento che, come mi pare si esprimesse l'onorevole Lucifredi, come certamente scrive *L'Umanità*, come ci hanno ripetuto ancora stamane gli onorevoli Miotti Carli e La Loggia, relegasse il governo in posizioni subalterne e tendesse quasi ad umiliarlo per far luogo ad una sorta di regime assembleare.

È una ben curiosa forzatura polemica questo continuo ricorso all'espressione « regime assembleare » da parte di tanti egregi colleghi di parte democristiana e socialdemocratica i quali, per il cospicuo loro bagaglio culturale, ne conoscono certamente l'esatto significato. Evocare l'ombra di assemblee giacobine quando si rivendica un corretto rapporto tra forze maggioritarie e minoritarie

nell'Assemblea o, addirittura, quando ci si oppone alle deformazioni, per imposizioni esterne, della volontà formatasi in questa sede con il concorso delle varie parti politiche, ovvero quando si sostiene il potere-dovere di controllo o di partecipazione della Camera alla formazione dell'indirizzo politico, sarebbe veramente umoristico se non corrispondesse ad orientamenti saldamente radicati in taluni settori e ad amare esperienze da noi tutti qui insieme vissute.

La verità è che un governo il quale possa contare su una maggioranza parlamentare non effimera e su un vasto arco di consensi nel paese nulla può temere da un Parlamento dotato di tutti gli attributi connaturali alla sovranità popolare che esso esprime, ma, al contrario, ne trarrebbe giovamento e conforto al fine di adeguare costantemente e organicamente la propria azione alle esigenze espresse da una società in continuo movimento. Soltanto quando si vagheggia di un esecutivo non solo separato, ma antagonistico per definizione rispetto al Parlamento, anzi, quando nella pratica il Governo considera il Parlamento addirittura un corpo estraneo, al punto da ignorarlo, nella sostanza, al momento iniziale della fiducia, che è verificata in precedenza ed altrove; da ignorarlo, perfino in modo formale, nel momento delle dimissioni, che il rapporto fiduciario medesimo danno addirittura per inesistente e irrilevante: soltanto allora si giustifica la diffidenza dell'esecutivo nei confronti del Parlamento, perché ci si muove in una prospettiva costituzionalmente illegittima e di fatto eversiva, ci si muove cioè in una illusoria prospettiva di regime. Allora e soltanto allora può prevalere la tentazione di affermare una concezione rigidamente maggioritaria, così come è stato detto per esempio proprio stamane dall'onorevole La Loggia. Così, si può affermare questa concezione rigidamente maggioritaria persino per quanto riguarda gli organi di direzione e rappresentanza della Assemblea elettiva.

E qui mi si permetta una brevissima osservazione di replica all'onorevole La Loggia, che con molto garbo e indubbio acume ha voluto impostare il suo intervento su un esame dal punto di vista della legittimità costituzionale delle norme regolamentari.

Devo dire che sono rimasto abbastanza stupito di fronte alle argomentazioni che lo onorevole La Loggia ha ritenuto di portare all'esame dell'Assemblea, proprio perché queste argomentazioni ignoravano nella maniera più assoluta, o la minimizzavano al

punto da renderla inapprezzabile, prima di tutto la differenza — che è chiaramente desumibile dalla logica, prima ancora che dalla lettura di testi di legge — che intercorre tra una elezione ed una deliberazione (lo dico per quanto riguarda i *quorum* proposti per la nomina del Presidente della Camera). Ma soprattutto ignorano nella maniera più totale la riserva di potere regolamentare espressamente riservata alle Camere dalla Costituzione con l'articolo 64.

In particolare, questa riserva di potere regolamentare espressamente stabilisce, proprio per l'esercizio del potere di autorganizzazione delle Camere, una maggioranza che altrimenti non avrebbe senso di essere — nella collocazione che essa ha al primo comma dell'articolo 64 — se dovesse valere il criterio che l'onorevole La Loggia, con copia di dottrina, ci ha illustrato circa la validità, comunque e sempre, del terzo comma dell'articolo 64 medesimo per quanto attiene alla determinazione delle maggioranze, che dovrebbero essere tutte e comunque costituzionalmente predeterminate quando siano diverse dalla regola generale della maggioranza assoluta.

In una visione di questo genere, cioè in una visione rigidamente maggioritaria, nella quale si stabilisce, o si vuol stabilire, una volta per tutte, attraverso un conto numerico delle forze di maggioranza e di opposizione, una preclusione netta e insormontabile, una incomunicabilità, per così dire, tra le varie componenti del Parlamento; in una visione di questo genere — dicevo — si spiegano, anche se non si giustificano, le critiche diffidenti a tutta la terza parte del regolamento, dedicata alle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione. Terza parte del regolamento che pure all'articolo 112 codifica la proposizione della questione di fiducia da parte del Governo sulla approvazione o reiezione di emendamenti e articoli di progetti di legge (punto sul quale la mia parte ha formulato e mantiene una specifica riserva): se volessimo seguire le argomentazioni formali e letterali dell'onorevole La Loggia, questo punto non avrebbe nessun riscontro nel testo costituzionale.

Che altro, infatti, se non una aprioristica diffidenza verso le Camere può giustificare l'attacco alle risoluzioni proposte in Commissione — di cui all'articolo 113 del progetto — o alla attività delle Commissioni stesse nella cosiddetta sede politica (articolo 139)? O al capo 35 del progetto, che disciplina i rapporti con la Corte dei conti e prevede l'audizione

anche di magistrati della Corte dei conti (o meglio la prevedeva prima dell'ultima stesura del progetto)?

Da tutti questi criteri emerge in buona sostanza la concezione veramente straordinaria che il Parlamento, esercitando talune attività di controllo, si ingerirebbe, addirittura indebitamente, in campi riservati all'esecutivo, mentre la facoltà riconosciuta alle Commissioni di votare risoluzioni dirette a manifestare orientamenti o definire indirizzi su specifici argomenti sarebbe niente di meno che inficiata di illegittimità costituzionale.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI

MALAGUGINI. A sostenere quest'ultima tesi è il quotidiano del partito socialista unitario, che dedica all'argomento un'intera pagina del numero del 16-17 luglio, illuminata da un articolo dell'onorevole Orlandi. « Oh, gran bontà dei cavalieri antichi » verrebbe fatto di dire! L'onorevole Orlandi è membro della Giunta per il regolamento, e quindi figura tra i proponenti del progetto in esame; proponente per modo di dire, naturalmente, perché, seguendo la signorile abitudine dei colleghi di parte socialdemocratica, si è distinto per le sue assenze e per rare e normalmente silenziose presenze ai lavori della Giunta.

Questo suo atteggiamento gli ha impedito di accorgersi, il 16 luglio, del fatto che il testo del progetto era stato presentato alla Presidenza della Camera fin dal 10 luglio e che l'onorevole Luzzatto ne aveva fatto illustrazione in aula la mattina del 15 luglio. Signorile, svagato, occupato in tutt'altre faccende, l'onorevole Orlandi ha perciò fatto riprodurre anche quelle, tra le argomentazioni da lui svolte in sede di Giunta in occasione di una sua partecipazione straordinaria — come si direbbe se si usassero i cartelloni degli spettacoli teatrali o cinematografici — che sono state accolte. Ed ha trasformato tutta la numerazione degli articoli citati, dimenticando la pubblica stesura definitiva del testo del progetto.

Ma a parte queste amenità marginali (lo riconosco), l'organo socialdemocratico sostiene l'illegittimità costituzionale delle risoluzioni votate in Commissione, minimizzando la regolamentazione concreta che a questo istituto è stata data e la precisazione che queste risoluzioni non possono in alcun modo investire il rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare, e dimenticando — ed anche

qui facendo una costruzione del tutto artificiosa che risponde alla labilità dei rapporti tra Governo e maggioranza come verificatasi in quest'ultimo tempo — che il Governo ha sempre a disposizione nella Commissione, nella stessa proporzione con cui ce l'ha in aula, una maggioranza capace e desiderosa, se veramente maggioranza è, di respingere eventuali risoluzioni che ponessero in discussione questo rapporto fiduciario.

L'organo socialdemocratico ha dimenticato ancora, o l'ha ritenuta del tutto insufficiente — e non se ne dice la ragione — la facoltà riconosciuta al Governo di impedire, sulle risoluzioni da esso considerate incidenti sul rapporto fiduciario, o tali da importare imputazioni di responsabilità a carico del Governo stesso, la valutazione in Commissione, chiedendo il deferimento della risoluzione all'Assemblea.

Con queste argomentazioni, però, la verità è che non si nasconde certo il reale intento politico perseguito: quello di ancorare l'attività del Parlamento ad una concezione assolutamente anacronistica che lo vorrebbe amputato di ogni effettivo potere di concorrere alla determinazione degli indirizzi politici generali, e di ogni effettivo potere di controllo nell'ambito stesso — badate bene — dei programmi di Governo tracciati dallo stesso nel momento in cui si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Di fronte a certe prese di posizione — mi perdoni l'onorevole Greggi, del quale mi dispiace notare l'assenza — devo dire che mi sembrava addirittura patetico il suo atteggiamento, quando egli, ieri, in quest'aula, tonava contro una presunta, ma in realtà inesistente, usurpazione dei diritti e poteri dei singoli deputati ad opera dei gruppi, prospettandoci una visione, derivata non so veramente da quale esperienza, di una Camera in cui ciascun deputato, dotato di miracolosa onniscienza e di altrettanto miracolosa vitalità, addirittura fisica, partecipasse a tutte le discussioni e intervenisse in tutti i dibattiti.

Vorrei rivolgere un invito all'onorevole Greggi perché guardi alle usurpazioni effettive e non a quelle immaginarie; guardi, cioè, alla realtà di un Parlamento di continuo paralizzato per effetto di crisi ricorrenti che, per darne un giudizio in termini afferenti al tema in discussione, nascono tutte dalla dichiarata e testarda determinazione (propria di una parte del partito nel quale l'onorevole Greggi milita, e inalberata a mo' di tricolore bandiera da un gruppo dei suoi alleati) di ignorare totalmente l'esistenza e la volontà delle Camere, di imporre ad esse ed alle altre

assemblee elettive preclusioni ed ostracismi — essi sì! — oltraggiosi per la democrazia fondata sulla sovranità popolare.

La posizione riservata ai gruppi nel progetto di regolamento non ha, al contrario, niente di eversivo. Essa recepisce in gran parte l'esperienza maturata in questi anni e che potremmo far datare da molto lontano: dal momento in cui, con l'introduzione del suffragio universale e il consolidarsi dei partiti politici, taluni gruppi — o, come allora si diceva, uffici — vennero costituiti. L'esistenza dei gruppi è un dato di fatto indiscusso e, mi pare, indiscutibile, strettamente connesso con il nostro sistema elettorale. Vorrei chiedere a questi sprezzatori dell'esistenza dei gruppi in forza di quale virtù magica essi siano arrivati a sedere sui banchi di questo Parlamento se non perché compresi nella lista di un determinato partito politico, del cui programma generale essi, nel corso della campagna elettorale, si sono dichiarati portatori ed il cui programma generale essi sono chiamati qui a difendere.

L'esistenza di questi gruppi non lede minimamente l'autonomia individuale del singolo deputato, alla cui libera scelta — assolutamente libera in quel momento — è rimessa la dichiarazione di appartenenza ad un gruppo, e che non incontra per questo fatto limiti se non di disciplina assolutamente spontanea all'esercizio del proprio mandato, restandogli riservato nel progetto di regolamento il diritto alla manifestazione del dissenso nei confronti del gruppo al quale dichiara di appartenere, anche nel caso di dibattito delimitato e persino in presenza di un accordo unanime dei presidenti dei gruppi sui programmi dei lavori.

Sui gruppi e sui loro organi di direzione e rappresentanza si è voluto organizzare in via normale e tendenziale l'attività della Camera, che per questa strada si vorrebbe rendere meno frammentaria e convulsa, tale cioè da consentirle un più pacato e perciò anche meglio qualificato lavoro. Il metodo della programmazione attraverso la conferenza dei presidenti di gruppo e la partecipazione di un rappresentante del Governo è nello stesso tempo un implicito richiamo al senso di responsabilità di tutte le forze parlamentari, poste su un piede di parità. È uno strumento che la Giunta propone per costruire un nuovo e diverso modo di operare della Camera, che misuri la capacità di interpretare unitariamente, nelle scelte e nei tempi di intervento, le esigenze del paese nell'ambito dell'indirizzo politico generale dettato dalla maggio-

ranza. Certo — lo ha già rilevato il collega onorevole Luzzatto — il criterio della programmazione segna un indirizzo auspicato ed auspicabile, ma il modo in cui esso è stato formulato nel progetto, la mera eventualità della sua adozione, basata sull'unanimità dei consensi, dimostra che la Giunta non ha ignorato — né lo avrebbe potuto — la realtà dei rapporti concretamente esistenti in questa Camera, che, se suggeriscono maggiore speditezza e organicità dei lavori, devono al tempo stesso mantenere intatte tutte le possibilità e i diritti, fino a quello estremo dell'ostruzionismo, oggi operanti in favore delle minoranze.

A ben vedere, signor Presidente e onorevoli colleghi, almeno a mio giudizio, buona parte del progetto di regolamento è improntata ad una sorta di duplicità di previsioni, ancorate, le une, alla esperienza maturata e in atto; proiettate, le altre, verso la sperimentazione di nuovi strumenti e modi di azione che, se attuati, conferiranno alla Camera non soltanto una ben diversa funzionalità, ma anche (questo soprattutto mi pare debba contare) una diversa fisionomia politica.

Questa osservazione vale per la programmazione e la «calendarizzazione» dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, l'attività delle quali ultime esige una deliberazione collegiale anch'essa implicante il concorso delle forze politiche; vale per il procedimento legislativo in Assemblea, teso ad una minore ampollosità; vale per l'orientamento emergente circa la devoluzione alle Commissioni in sede legislativa dei progetti rivestiti di particolare urgenza o riguardanti questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale, rispetto ai quali, però, la scelta è preventivamente, e questa volta tempestivamente, rimessa all'Assemblea.

La Giunta ha invece ritenuto di poter formulare in modo univoco (ed io in questo concordo) la nuova normativa delle Commissioni in sede redigente, quella, di indubbio rilievo, sul seguito delle sentenze della Corte costituzionale; e infine quella intesa ad affermare il principio della cosiddetta continuità legislativa.

Il disegno generale del regolamento — del quale io neppure ho delineato gli aspetti che considero di maggior rilievo, ma soltanto alcuni di essi, che altri colleghi del mio gruppo esamineranno sotto profili diversi — è tale complessivamente da giustificare un nostro giudizio sostanzialmente favorevole. Giudizio, onorevoli colleghi, coerente con l'impostazione che autonomamente ci eravamo dati all'

l'inizio di questa iniziativa di modifica, quando ci eravamo proposti di concorrere ad una discussione che avesse lo scopo, da una parte, di dare alle Camere la possibilità concreta di assolvere alle loro funzioni di indirizzo politico, di concretizzazione della volontà legislativa, di controllo permanente ed effettivo sul Governo, sulla pubblica amministrazione e sull'attività economica pubblica; dall'altra, di consentire a tutti i parlamentari, indipendentemente dalla loro posizione rispetto al Governo, di contribuire a determinare la politica nazionale e di esercitare il controllo sul Governo.

A quella discussione, al dibattito nella Giunta noi abbiamo contribuito con continuità ed impegno per la elaborazione di un progetto che, contrariamente a quanto qui è stato affermato, non è rimasto patrimonio esclusivo e geloso dei cosiddetti addetti ai lavori, ma nelle sue varie stesure è stato comunicato a tutti i gruppi per accoglierne le osservazioni, le critiche e i suggerimenti, come ha avuto modo di ricordare testé il Presidente, onorevole Luzzatto. Osservazioni, critiche e suggerimenti che noi stessi, gruppo comunista, abbiamo ritenuto di formulare e di mantenere e alle quali alcune altre se ne sono aggiunte in sede di esame della stesura definitiva del progetto. Modificazioni ed aggiunte sulle quali non starò qui a tediarvi e che riguardano alcune incongruenze dal punto di vista pratico.

Le norme, ad esempio, sulla nomina dell'Ufficio di Presidenza, che presuppongono la consultazione dei gruppi nella prima seduta della Camera, allorquando cioè l'esistenza dei gruppi non vi è ancora. Talché la nomina dell'Ufficio di Presidenza (non del Presidente), da un punto di vista logico-temporale, va spostata ad epoca successiva a quella della costituzione dei gruppi, se, come a noi pare giusto, va mantenuto il criterio di rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari nell'Ufficio di Presidenza.

Altri rilievi sono stati mossi per quanto concerne la distribuzione degli affari di competenza della Camera nelle varie Commissioni di cui all'articolo 23 del progetto di regolamento, con particolare riguardo ai problemi delle partecipazioni statali e della emigrazione, che devono trovare una più giusta collocazione e maggior peso nell'attività della Camera e non essere considerati secondari rispetto ad una attività cosiddetta primaria nella Commissione alla quale vengono affidati.

Altre osservazioni potremmo formulare, per esempio, proprio per quanto riguarda le modifiche del regolamento, rilevando la pleo-

nasticità e la gratuità quanto meno dell'ultima parte del quarto comma dell'articolo 16, là dove all'affermazione dell'esigenza di un'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti della Camera per le modificazioni e aggiunte al regolamento viene aggiunto un pleonastico « qualora, ecc. », che effettivamente non ha alcuna ragion d'essere nell'economia dell'articolo.

Queste ed altre osservazioni, con particolarissimo riferimento alla proposizione della questione di fiducia sugli emendamenti agli articoli dei disegni di legge, noi abbiamo formulato e riproporremo in sede di Giunta, sempre con l'intento di ritrovare un accordo largamente maggioritario fra i vari gruppi della Camera, tale da consentire la sollecita approvazione del progetto di regolamento in esame. Progetto di regolamento, signor Presidente, che viene sottoposto all'esame dell'Assemblea nel pieno di una crisi politica, della quale nessuno di noi — ne sono sicuro — si nasconde certamente la gravità. Ma io voglio dire che anche l'aver posto all'ordine del giorno della Camera la modificazione radicale del nostro regolamento in questo particolare momento è un gesto, un atto di fede nella democrazia e nel Parlamento, del quale l'Assemblea dovrebbe essere grata al proprio Presidente, alla generosità che lo ha mosso. Un gesto che costituisce nello stesso tempo l'indicazione di un metodo di confronto leale ed aperto delle reciproche posizioni, dotato oggi più che mai di un valore emblematico ed ammonitore. Il Parlamento della Repubblica, questa Camera, non soltanto vanno, devono necessariamente andare verso una nuova e più razionale organizzazione dei loro lavori, ma anche e direi soprattutto verso un tipo di lavoro diversamente qualificato per il diverso ambito qualitativo di materie nel quale dovrà svolgersi la produzione normativa nazionale, per effetto della fondazione delle regioni a statuto ordinario e per rispondere alla esigenza di migliore conoscenza e di più penetrante controllo della multiforme e dilatata attività della pubblica amministrazione in senso stretto, nonché delle varie forme di intervento pubblico nei più diversi settori della economia.

In questa linea, per rispondere, per dare un tentativo di risposta a queste esigenze ci paiono muoversi le indicazioni e le scelte contenute nel progetto di regolamento all'esame dell'Assemblea; e sono, queste indicazioni e queste scelte, tali da giustificare il consenso del gruppo comunista. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Di Lisa. Ne ha facoltà.

DI LISA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che tutti assieme si possa fare una constatazione: siamo in presenza di un progetto sul cui frontespizio, sotto il nome autorevole e prestigioso del Presidente Pertini, figurano i nomi dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari e quindi dello schieramento dell'intera Camera. E da pensare che l'accordo sia stato puntuale e globale, per cui non si tratterebbe di fare altro, da parte dei singoli deputati partecipanti alla discussione, che completare la fatica della Giunta per il regolamento e apportare qualche aggiornamento, ovviare a qualche dimenticanza, colmare qualche lacuna.

Ci troviamo, invece, a constatare che non soltanto nella sede informale dei gruppi parlamentari che hanno preso in esame questo progetto, ma addirittura in quest'aula, si sta determinando un alternarsi di giudizi a favore e di giudizi contrari, viene sollevata una serie di rilievi che finiscono con l'accrescere le perplessità e i dubbi in chi da lungo tempo aveva coltivato la speranza di vedere risolti, evidentemente nei limiti di un aggiornamento del regolamento, problemi assai delicati e gravi della propria esperienza parlamentare e in chi, con un ripensamento più ampio e più remoto della funzione dell'istituto parlamentare nella democrazia moderna e nell'organizzazione della società e dello Stato, aspettava più coraggio, più iniziativa, più notevoli passi in avanti.

Non ritengo che siano stati commessi errori di metodo, perché in materia un metodo vale l'altro, non potendosi fare riferimento a precedenti, a regole fisse o ad esperienze alternative. Quello adottato per arrivare alla formulazione di questo progetto è stato in sostanza un metodo empiricamente comodo. Certo non si è trattato di un metodo politicamente produttivo, mentre il problema del Parlamento e della sua funzionalità è prima di tutto politico.

Sulla base di questo progetto non si riesce a comprendere quale è il criterio, qual è la valutazione, quali sono le proposte, per esempio, dell'onorevole Covelli e dell'onorevole Iotti, dell'onorevole Roberti e dell'onorevole Andreotti, dell'onorevole Orlandi e dell'onorevole Luzzatto. Voglio dire che se fossimo arrivati a dare al progetto di nuovo regolamento la forza e il valore di una sintesi ricavata da un'analisi chiara della concezione e dell'atteggiamento dei gruppi politici nei confronti del-

l'istituto parlamentare e del lavoro della Camera, molto probabilmente avremmo ottenuto quei risultati che non abbiamo potuto conseguire e non stiamo di fatto conseguendo in questa sede, nel senso che avremmo ottenuto un primo chiarimento politico ai fini dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento.

Il risultato tecnico del metodo adottato per arrivare alla redazione di questo progetto, comunque, è indubbiamente pregevole e il nuovo testo costituisce un notevolissimo passo in avanti rispetto all'esperienza che fin qui abbiamo condotto nell'ambito della Camera dei deputati.

Ma il regolamento, limitato agli aspetti tecnico-funzionali, questa discussione, questa portata in officina della macchina per essere rivista, controllata ed aggiornata, rispondono a quello che la coscienza pubblica, non quella generica, ma quella qualificata, si aspetta dal regolamento parlamentare, che è l'unica sede per autodefinirsi e autocollocarsi in maniera giusta e coerente rispetto ai compiti, alle funzioni, alla posizione istituzionale e costituzionale dell'organo? Io credo di no. Perciò temo che si perda o per lo meno non si colga nella sua pienezza una grande occasione.

E non sono qui a riferirmi a singole parti del testo o alla congiuntura in cui questo discorso cade in termini negativi; molto probabilmente, anzi certamente, ci si trova di fronte a circostanze obbligate che non possono dare di più e di meglio. Ma ciò non esclude che noi si rilevi un altro fatto: che di tutte le istituzioni del nostro paese, nonostante le critiche e il qualunquismo al quale alcuni colleghi si sono riferiti, il Parlamento in Italia, nella sua sostanza, è l'unica istituzione non contestata, alla quale ci si riferisce ancora con rispetto, anche quando la si fa bersaglio di diffide. Ma questo non esclude che anche nel nostro paese e nelle stesse aule del Parlamento l'istituto sia in discussione in maniera acuta, evidente, quotidiana, tanto sul piano della dottrina quanto sul piano della esperienza.

Obiettivamente il Parlamento si trova ad essere — voglio usare la parola grossa — in crisi non tanto sul piano della sua organizzazione e del suo funzionamento, quanto sul piano della sua efficienza politica, cioè della sua coerenza e quindi dell'efficacia della sua risposta nel concerto con gli altri organi dello Stato.

Ora, non mi interessa sapere dove e come questa risposta, sotto il profilo politico, non

venga data dall'assetto che noi vogliamo dare alla Camera con il nuovo regolamento. Invece, per non lasciar passare questa occasione così importante, limitandoci a quello che oggi possiamo fare, converrà — signor Presidente, voglia perdonarmene e i colleghi a loro volta vogliano concedermi generosa pazienza — domandarsi perché l'istituto parlamentare si trovi in posizione obiettivamente critica. Io ritengo, perché non è stata rivista l'istituzione parlamentare alla luce di una maturazione storica che si è verificata non soltanto nel nostro paese; dove se mai vi è, in questo come in altri settori, uno sfasamento di decenni rispetto alla maturazione degli eventi. Vi è stata la maturazione storica di una grande rivoluzione politica, cioè la trasformazione dello Stato borghese-liberale in Stato sociale.

Quando si dicono cose di questo genere si può credere ad una definizione tra la scolastica e la demagogica, buona per i comizi o per le « conferenzine » di partito o di *clubs* superficialmente aggiornati sul piano culturale. Siamo invece in presenza di una realtà che tocca direttamente la posizione, il profilo, la funzionalità del Parlamento.

Nello Stato liberale-borghese di tipo tradizionale il Parlamento non faceva che custodire, tutelare, chiarire i diritti fondamentali dell'individuo e dei gruppi, come quelli di possedere, di risiedere, di testare; vale a dire tutto il corteo dei diritti formali riconosciuti dalle costituzioni liberalborghesi.

Diversamente, quando oggi si parla di Stato sociale ci si riferisce a uno Stato che interviene nell'amministrazione, a uno Stato che, da garante dell'ordine, è diventato sostegno del processo di produzione. Siamo cioè a una svolta, che è stata percepita, ma non chiaramente recepita, già nel disegno e poi nella definizione della nostra Carta costituzionale, dove a questo riguardo l'ambivalenza è chiara ed evidente.

Le Camere, gli istituti di democrazia nel nostro paese, non possono che riflettere, allo stato attuale delle cose (e riflettono in questo momento), la stessa ambivalenza. Vi è stato uno spostamento del centro di gravità dello Stato di diritto dal Parlamento ad altre sedi istituzionali, riconosciute o no, ma efficienti e operanti. Vi è stato il maturare di quel grosso apparato (non tanto come fatto burocratico) dell'amministrazione che dirige imprese, aziende di servizi pubblici, ospedali, senza conformarsi nella gestione a proprie norme statutarie, bensì ricorrendo a decreti con valore di legge o affidandosi alla propria iniziativa.

Quale è l'effetto politico dell'agire di questo altro potere reale, anche se non compiutamente istituzionalizzato nel nostro paese? Che l'amministrazione moderna rafforza il suo potere peculiare prima di tutto nei confronti del legislatore e poi nei confronti dei cittadini.

Nei confronti del legislatore: il Parlamento tenta invano di far concorrenza, con comitati di esperti, alla esperienza dei funzionari; molte volte non può che ratificare e avallare i giudizi e le decisioni formulate dall'apparato amministrativo.

Ma l'amministrazione diventa soprattutto indipendente nei confronti del cittadino, proprio perché il cittadino è subordinato all'amministrazione non episodicamente, incidentalmente, ma in via continuativa, organicamente, tutti i giorni.

Ha preso rilievo nel quadro istituzionale e costituzionale moderno un'altra sfera di poteri: quella dei gruppi di interessi, ai quali lo Stato ha trasmesso parecchie delle sue funzioni, ritagliandole da quella che era la fascia dei poteri e degli interventi specifici delle Camere, del Parlamento. Ai sindacati, per esempio, sono attribuite, nei fatti, certe funzioni, nel settore della assistenza sociale, dell'istruzione professionale, in materia di diritto del lavoro e addirittura sul piano della gestione e dell'ordinamento aziendale, anche sotto il profilo, già pressoché maturo, dell'autonomia amministrativa delle forme assicurative e di previdenza sociale. Ciò è sì che si è creata un'altra sfera di poteri, che è parallela a quella statale ed ha radici e legittimazioni in propri meccanismi normativi e funzionali. L'esistenza di gruppi di interesse ci fa ricordare che, là dove lo Stato tradizionale ha assunto funzioni sociali, tutti gli interessi continuano per altro, in altra forma, a rimanere sistemati in un quadro immutato di particolarismi e di interessi privati.

Dove è che si è avuta la pubblicizzazione e la rilevanza pubblica di questi interessi? Attraverso i partiti, i quali costituiscono un'altra sfera di poteri, un'altra sfera di ingerenze e interferenze nella vita e nella funzionalità delle Camere parlamentari.

Il sistema dello Stato dei partiti è considerato generalmente come la razionalizzazione di una democrazia plebiscitaria, il surrogato della democrazia immediata, anche nelle sue articolazioni territoriali, nell'ambito dello Stato moderno. Certo è che il Parlamento diventa l'assemblea dei partiti; il singolo deputato partecipa all'elaborazione della linea politica del suo partito, ma le sue decisioni sono alla

fine vincolate alla disciplina di gruppo. Quando i partiti diventano elementi immediati della vita politica e non hanno più veramente bisogno della mediazione del Parlamento, appare evidente che la Camera dei deputati diventa il palcoscenico per uno *show* che è tanto più incisivo, emozionante quanto più è assistito dai mezzi di comunicazione di massa, per cui trasmette questa carica emotiva anche all'esterno.

Quale funzione ha in un sistema di questo genere il Parlamento? Quella di cassa di risonanza all'interno della quale le decisioni del popolo, le scelte popolari non sono che la eco dell'argomentazione dei partiti.

Queste varie componenti si riflettono nel progetto di regolamento sottoposto al nostro esame. Vi si riflettono con carattere di ambivalenza, dandoci il risultato di un compromesso che non scioglie i nodi né sotto il profilo istituzionale né sotto il profilo funzionale, perché questi fenomeni nuovi, questa trasformazione della democrazia parlamentare in democrazia sociale, dello Stato borghese-liberale in stato sociale, portano ad alcune altre conseguenze assolutamente decisive e rilevanti per la vita degli istituti parlamentari. Noi siamo ancora legati mentalmente e praticamente alla esperienza di una legislazione che ha riguardo soprattutto alla generalità della norma. Ma anche quando le leggi non si presentano come leggi di scopo, come leggi *ad hoc*, esse tendono ad assumere, per la presenza dei gruppi di interessi, pressoché quotidianamente, il carattere di disposizioni « amministrative » di dettaglio, di disposizioni limitate per soggetti e per oggetti. E la differenza tra legge e provvedimento *ad hoc* svanisce, si attenua; per cui i confini tra competenza dello Stato in generale e della amministrazione in particolare rischiano di attenuarsi, qualche volta di scomparire, creando grandi confusioni e storture. Infatti l'equilibrio dei poteri, che a sua volta costituisce un punto di riferimento obbligato per la impostazione e per la maturazione del processo legislativo e per la posizione che il Parlamento assume nella vita politica del nostro paese, è anch'esso un dato che si è profondamente, radicalmente modificato. Ci sono i casi tipici in cui la separazione classica dei poteri è venuta a mutare proprio sul piano dell'amministrazione pubblica, dove il legislatore quotidianamente oramai trasmette all'amministrazione molte delle sue funzioni. Infatti l'amministrazione viene autorizzata ad introdurre norme integrative sotto forma di ordinanze — è il caso delle leggi-quadro — oppure il legislatore, attraverso l'amministrazio-

ne, passa all'azione e non enuncia più soltanto delle norme generali, ma prende anche dei provvedimenti specifici.

È nel campo del potere giudiziario e della autonomia della magistratura che si sono verificate, nei fatti, delle profonde modificazioni e delle profonde novità. La giustizia è protetta nei confronti degli altri due poteri in maniera precisa; la Costituzione attribuisce al potere giudiziario ampie funzioni legislative e normative. E il terzo punto intorno al quale fanno nodo questa parziale evanescenza della separazione dei poteri è la posizione dei partiti nella vita dello Stato. I quali partiti, non ufficialmente, certo, ma nei fatti, praticano una unificazione dei poteri, per cui riesce problematico individuare chiaramente e precisamente i confini della separazione classica dei poteri.

Si verifica a proposito della posizione dei partiti nel quadro generale dei rapporti tra istituti una lotta negativa per le responsabilità. Questa è un'altra constatazione: nessuno vuole assumersi delle responsabilità anche a livello di Governo e di amministrazione, per cui diventa persino utile, necessario, non governare per rimanere al Governo.

Allo stesso tempo però il principio di autorità non si risolve in razionalità concreta, ma si risolve nella ragione del compromesso di interessi contrastanti.

Ora, se questo quadro è esatto (evidentemente abbozzato, tracciato da uno che non presume di essere apprezzato sul piano giuridico, ma che vuole prestare a questo fenomeno un'attenzione, possibilmente la più approfondita, soltanto sotto il profilo politico), c'è da dire che un pregio ha questo progetto di regolamento: quello di essere coerente, di mettere in evidenza chiaramente una serie di ambivalenze, in parallelo con ambivalenze che la stessa Carta costituzionale presenta corrispettivamente. Una esemplificazione appena accennata potrebbe portarci a rilevare la posizione del singolo parlamentare e la nuova struttura, il nuovo peso che hanno i gruppi parlamentari, il valore che hanno la maggioranza e l'opposizione nel nuovo progetto. La ambivalenza sta nel fatto che ancora non ci si decide a definire di quale maggioranza stiamo parlando, se di una maggioranza parlamentare o di una maggioranza di gabinetto. Vi è ambivalenza là dove si definisce e si ribadisce la posizione della Camera come organo legislativo, ma, nel contempo, si lasciano ancora sfumati i compiti di indirizzo e di controllo, e si lascia nel limbo tutta quella serie di compiti amministrativi, che pure la Camera

si assume con il corteo delle Commissioni speciali, che vanno dalla Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI-TV a quella per la vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico, a quella sulla Cassa depositi e prestiti, a quella sulle materie doganali, e persino a quella sugli stanziamenti previsti per le iniziative di interesse turistico e alberghiero, e così via.

Certamente, signor Presidente e onorevoli colleghi, un regolamento della Camera deve presupporre l'intangibilità del quadro costituzionale; certamente deve far tesoro di tutta l'esperienza di oltre 20 anni di democrazia parlamentare del nostro paese. Ma il problema è se la Camera, nel suo organizzarsi e nel suo funzionare, non debba anche ricercare i raccordi con la realtà alla quale è legata.

In primo luogo, il raccordo con l'opinione pubblica. Un controllo ci dice che siamo ancora nella posizione di recepire tutto quello che si svolge al di fuori delle aule parlamentari. Non vi sono iniziative o innovazioni capaci di portare il Parlamento in posizioni di iniziativa rispetto all'opinione pubblica.

Inoltre, il raccordo — da non lasciare alla iniziativa, alla responsabilità, all'empirismo e qualche volta alle distorsioni e agli equivoci — della prestazione parlamentare data dal deputato. Come mai nel progetto di regolamento non vi è neppure un riferimento all'articolazione dei collegi elettorali?

Ancora, il raccordo con le forze politiche. Vi sono novità nella proposta di regolamento, in quanto ai gruppi parlamentari viene riconosciuta non soltanto una funzione, ma addirittura una autonomia. Non importa l'entità delle cifre dell'apporto e del sostegno dato dalla Camera all'organizzazione e alla funzionalità dei gruppi parlamentari; credo che ci si debba spingere ancora più avanti e forse realizzare per questa strada la soluzione dell'annoso problema del finanziamento dei gruppi politici, che è di scottante attualità nel nostro come in altri paesi.

Una serie di osservazioni sarebbe da farsi sui problemi ai quali hanno accennato i colleghi La Loggia ed altri, circa il raccordo tra le Camere e l'amministrazione. Uno sfondo di attualità che mi sembra veramente perduto in questa occasione è il raccordo con i poteri locali nel momento in cui la potestà legislativa, anche se nell'accezione normativa, trova altre sedi e diversa pluralità di istituti autonomi, come sono i consigli regionali; raccordo rispetto al quale il Parlamento, proprio nell'ambito di competenze e funzioni proprie, si trova in una posizione estremamente più marginale ed estranea di quella tenuta dal Governo con

la presenza del commissario governativo, con tutto il rischio politico che questo può comportare quando sappiamo che già sul nascere le assemblee legislative regionali sono in posizione di conflitto contro la tendenza accentratrice e — in questa fase — conservatrice del potere centrale.

Io credo che la Camera, da questo punto di vista e sotto tutti gli altri punti di vista appena appena accennati, avrebbe potuto fare uno sforzo senza uscire minimamente dal quadro costituzionale: uno sforzo di maggiore fantasia, se si vuole, per rendere più agile, più aderente, più capace di sperimentazione la vita delle Assemblee parlamentari rispetto alla vita reale del paese.

Non mi addenterò nei particolari per rilevare ancora, nel modo di organizzarsi della Camera, il ripetersi di un vecchio modulo — quello fondato soltanto sui gruppi parlamentari — che profila inevitabilmente ambivalenze sul ruolo e sulle funzioni delle Commissioni e pone l'Assemblea unicamente come una sede di procedura risolutiva e non come la sede originaria e conclusiva del dibattito politico. Se ci si fosse spinti un po' più avanti, senza la preoccupazione di essere raccordati via via alla tradizione o al contemporaneo e simultaneo lavoro del Senato per la elaborazione del suo regolamento interno, noi avremmo sottolineato chiaramente quella che è la uniformità da realizzare in un sistema bicamerale: cioè portare il processo legislativo formale e sostanziale addirittura alla coincidenza; ma per il resto avremmo riscattato e valorizzato l'autonomia delle due Camere nel darsi un ordinamento, una strutturazione, una organizzazione e una funzionalità soprattutto ai fini degli effetti esterni diversi dall'una Camera all'altra.

Ma io credo, signor Presidente, che questo regolamento ci abbia messi sulla buona strada. Non soltanto sono convinto che non

ha rimediato a tutti i vuoti e a tutte le insufficienze che in questi anni sono stati sperimentati, ma credo che ne provocherà di nuovi. Ma saranno proprio le esigenze nuove, indotte, provocate da questo modo certamente nuovo di organizzare la Camera (la programmazione dei lavori futuri, con tutti i suoi aspetti positivi; e non aggiungo elogi e ringraziamenti per lo sforzo che sotto questo profilo è stato fatto) ci indurranno a fare il secondo passo in direzione di quelle attese che io mi son consentito di riferire alle matrici culturali, politiche, storiche della esperienza parlamentare nel nostro paese.

E concludo dicendo che il Parlamento è atteso a queste scelte dalla coscienza nuova e diversa del nostro paese; per cui non lamenterò che in questa fase e in questa sede i valorosi amici della Giunta per il regolamento non abbiano fatto molte altre scelte. Io li ringrazio e prima di loro ringrazio il signor Presidente per aver messo — mi auguro — il Parlamento in condizione di essere, nell'immediato domani e sempre, esso stesso « la scelta » delle forze politiche e dell'intero paese. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Sono io che ringrazio lei, onorevole Di Lisa.

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,5.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO