

11.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 MARZO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento):	
Presidente	197
PRETI	195
RUFFILLI	196
PASQUINO	196

GIOVEDÌ 8 MARZO 1984, ORE 9. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI CONCERNENTI LE MODALITÀ DI FORMAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA (PARLAMENTO).

Il deputato PRETI dichiara che i socialdemocratici sono favorevoli ad un Parlamento bicamerale, convinti come sono che esso offre il migliore rimedio ad una legislazione affrettata ed improvvisata; sono favorevoli ad un Senato eletto a suffragio universale e diretto, e quindi contrari ad una sua elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, mentre consentirebbero ad un aumento del numero dei senatori a vita, da scegliere nell'ambito di categorie che possano dare un apporto di esperienza e competenza specifica al lavoro parlamentare; sono contrari ad una diminuzione del numero dei parlamentari, che danneggerebbe i partiti minori e non agevolerebbe il lavoro del Parlamento.

Appare invece auspicabile un ampliamento dei poteri dei Presidenti delle due Camere, sul modello di quanto è stato fatto in altri paesi. Non sembra invece opportuno modificare la durata della legislatura.

Il Governo deve essere competente a regolare numerose materie oggi disciplinate per legge; altre materie dovrebbero invece essere riservate alla competenza legislativa del Parlamento. Gli atti di minilegislatore del Governo dovrebbero poter essere bloccati da un elevato *quorum* di parlamentari e richiamati in Parlamento sotto forma di disegno di legge. I socialdemocratici sono d'accordo in linea di massima sulla proposta del deputato De Mita, per quanto concerne la ripartizione di competenze tra le due Camere, proposta che era condivisa anche dal senatore Sandulli.

Si dichiara favorevole ad una più ampia utilizzazione delle Commissioni bicamerali, sia per quanto concerne un esame preventivo dei disegni di legge prima che vengano sottoposti all'Assemblea, che per comporre eventuali contrasti tra le Assemblee dei due rami del Parlamento. Il Governo deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere.

Per quanto concerne la legge elettorale, essa dovrebbe essere modificata nel senso di renderla più proporzionale, evitando i premi ai partiti maggiori e stabilendo che una lista debba ottenere un quoziente in almeno tre circoscrizioni, al fine di essere rappresentata in Parlamento; ciò allo scopo di far venir meno le piccole liste di disturbo. Considera accettabile anche la so-

glia del 5 per cento dei suffragi, purché venga considerato ammissibile l'apparentamento tra liste diverse, che potrebbe essere accompagnato da un programma comune su alcuni temi fondamentali, al fine di costituire un impegno morale per i partiti. Si dichiara invece contrario al premio di maggioranza attribuito a coalizioni politiche maggioritarie, alle liste bloccate senza voto di preferenza, che trasferirebbero la corruzione all'interno dei partiti nonché, per la Camera, a liste nazionali precostituite in cui dovrebbero confluire i resti riportati dai partiti nelle singole circoscrizioni.

Il senatore RUFFILLI osserva che nel corso del dibattito sono emerse numerose esigenze ed indicazioni per il potenziamento del ruolo del Parlamento e del Governo, la semplificazione del funzionamento del Parlamento, nonché il rapporto tra quest'ultimo e la prospettiva della rappresentanza politica nelle sue varie articolazioni.

Si è parlato spesso da più parti di una crisi della rappresentanza politica: nelle costituzioni del dopoguerra il problema della seconda Camera appare principalmente legato alla necessità di far emergere un diverso tipo di rappresentanza rispetto a quella classica, conosciuta nell'800.

Un altro problema con il quale occorre confrontarsi è la crisi e la trasformazione della legge generale ed astratta, dovuta ad una spinta all'accentuazione della funzione di governo del Parlamento, che in Italia ha assunto un rilievo tutto particolare. Si assiste inoltre alla crisi ed alla trasformazione del sistema dei contrappesi: è emersa l'esigenza dell'apertura del Parlamento verso il basso, attraverso il *referendum* e l'iniziativa popolare; è in questo ambito che occorre calare il discorso sul bicameralismo e il monocameralismo. Quali sono gli indicatori che danno la sensazione di un malfunzionamento del sistema bicamerale? Certamente il rallentamento dell'*iter* legislativo (più apparente che reale), la duplicazione dei grandi dibattiti, la sempre più scarsa incidenza del Parlamento nel complesso del sistema istituzionale, che si concretizza soprattutto

nella maggiore complessità assunta dalle tre funzioni fondamentali del Parlamento.

La democrazia cristiana ha già indicato, in via preliminare, la sua scelta per la forma di Governo parlamentare classica, pur con la consapevolezza della necessità di una profonda razionalizzazione: nell'ambito di questa scelta il problema del monocameralismo e del bicameralismo deve essere affrontato con riferimenti precisi, quali la necessità di realizzare la delegificazione e la *deregulation* che implica la individuazione di un preciso potere normativo per Governo e regioni, con i relativi controlli di tipo giurisdizionale e parlamentare. Altro necessario riferimento è quello alla rappresentanza politica, che non può trascurare la valorizzazione delle professionalità e delle competenze che può essere fatta valere attraverso il collegio unico nazionale per una delle due Camere.

Una maggiore riflessione potrebbe essere dedicata al rapporto tra seconda Camera e sistema delle autonomie, ipotizzando un sistema simile a quello adottato negli Stati Uniti e nella Repubblica federale tedesca; si dichiara contrario alle elezioni di secondo grado e favorevole all'attribuzione alla seconda Camera di tutta la problematica inerente i rapporti con le Comunità europee. Per quanto concerne le leggi organiche, dovrebbero essere approvate da entrambe le Camere, mentre per altri tipi di leggi c'è da chiedersi se sia necessaria la seconda lettura.

Resta fondamentale il ruolo della seconda Camera nella funzione di indirizzo e di controllo: per quanto concerne la fiducia ed i grandi dibattiti politici, potrebbe essere ampliata la previsione di sedute comuni delle due Camere.

Il paese sente, in ultima analisi, di non essere il vero arbitro della formazione delle maggioranze, a causa del tasso eccessivo di mediazione dei partiti: occorre rivalorizzare il ruolo dell'elettorato nella scelta della maggioranza.

Il senatore PASQUINO, dopo aver premesso che nel corso del suo intervento esporrà prevalentemente posizioni perso-

nali, poiché il gruppo della sinistra indipendente del Senato è favorevole al bicameralismo, sia pure con sostanziali correttivi, osserva che occorre partire dal problema della rappresentanza che attualmente viene principalmente realizzata attraverso i partiti: per quella parte tuttavia che non passa attraverso i partiti, occorre trovare sbocchi diversificati o contrappesi esterni che necessitano di essere potenziati: a tal fine è necessario fare i conti con il referendum propositivo ed abrogativo: per quest'ultimo non deve essere aumentato il numero delle firme necessario per richiederlo.

Per quanto riguarda i contrappesi interni, un aspetto non marginale è quello della informazione politica; spesso gli stessi parlamentari non dispongono delle informazioni sufficienti e necessiterebbero di strutture di sostegno che permettano loro di lavorare decentemente, a prescindere da quelle che possono essere fornite dai partiti di appartenenza: appare inoltre necessario il potenziamento degli uffici della Camera e del Senato. Altro elemento di sostegno legislativo è il rapporto che si instaura tra Parlamento e pubblica amministrazione. Alcuni di questi problemi possono essere risolti solo attraverso una drastica riduzione del numero dei parlamentari, in primo luogo poiché ciò renderebbe finanziariamente possibili alcune riforme a favore dei parlamentari stessi; in secondo luogo perché il ruolo del parlamentare diverrebbe più prestigioso; in terzo luogo, infine, in quanto ciò faciliterebbe gli scambi.

Non è pregiudizialmente contrario ad un bicameralismo fortemente differenziato, pur ritenendo tuttavia che il sistema monocamerale renderebbe più trasparente il rapporto con il Governo.

Osserva poi che per alcune materie sono certamente ipotizzabili leggi monocamerali, mentre non appare opportuna la

doppia lettura uguale per le leggi organiche; occorrerebbe invece garantire pause di riflessione — su richiesta del Governo o dell'opposizione — per disegni di legge particolarmente importanti. Si dichiara sostanzialmente d'accordo con la proposta del collega Ruffilli, relativa all'attribuzione alla seconda Camera delle problematiche relative al rapporto con le Comunità europee, ritenendo inoltre che essa potrebbe essere opportunamente ampliata.

Esiste poi un problema di rilancio e ristrutturazione delle regioni, anche attraverso un migliore e più efficace decentramento.

Qualora si intenda mantenere il sistema bicamerale occorre differenziare drasticamente le leggi elettorali relative alle due Camere; ciò avrebbe effetti positivi sulla formazione delle maggioranze di Governo. In linea di massima si dichiara favorevole alla abolizione del voto di preferenza, pur non nascondendosi che ciò comporterebbe alcuni problemi; esso infatti è certamente motivo di corruzione, ma costituisce anche una risorsa nelle mani di alcuni gruppi di elettori; se si decide di toglierlo occorrerà procedere ad una analisi approfondita dei modi di formazione delle liste elettorali che non possono essere lasciate alla discrezionalità delle segreterie dei partiti: in tal caso inoltre bisognerà garantire il mantenimento del voto segreto in Parlamento, a tutela del parlamentare di fronte alla segreteria del proprio partito. È chiaro quindi che si tratta di esigenze contrastanti, che potrebbero forse essere parzialmente conciliate attraverso il mantenimento di un solo voto di preferenza.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di venerdì 9 marzo 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,20.

PAGINA BIANCA

12.

SEDUTA DI VENERDÌ 9 MARZO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento):	
PRESIDENTE	203
RUSSO FRANCO	201
PONTELLO	202
BATTAGLIA	203

VENERDÌ 9 MARZO 1984, ORE 9. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI CONCERNENTI LE MODALITÀ DI FORMAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA (PARLAMENTO).

Il deputato RUSSO osserva che i partiti politici che, dopo la Resistenza, avevano ricoperto un grosso ruolo nella legittimazione della rappresentanza, costituiscono attualmente una spinta progressiva e continua alla sua esautorazione. I partiti di massa sono divenuti uno strumento di monopolizzazione della rappresentanza, mentre la selezione dei gruppi dirigenti si è trasformata in occupazione del potere. Obiettivo del gruppo di democrazia proletaria è quello di innovare a questo sistema, creando nuovi strumenti di partecipazione, diversificando ed eventualmente frammentando la rappresentanza.

Attualmente si assiste nel paese ad uno sviluppo sempre maggiore di movimenti parziali, volti ad obiettivi generali: l'esigenza di far accedere al Parlamento forze settoriali non può certo essere considerata in contrasto con l'insegnamento di eminenti costituzionalisti.

Occorre superare il sistema bicamerale paritario a favore di un sistema monoca-

merale che veda il numero complessivo dei parlamentari ridotto a 630. Nell'ambito di un eventuale mantenimento del sistema bicamerale, non considera opportuna l'elezione della seconda Camera, su base regionale, ritenendo che il regionalismo non sia sufficientemente radicato nella coscienza degli elettori.

È contrario ad una diversificazione di funzioni tra le due Camere, poiché non vi può essere scissione tra la funzione legislativa e quella di controllo, tanto più qualora si intenda porre in essere un'opera di delegificazione, poiché in tal modo si indebolirebbe il rapporto Parlamento-Esecutivo. Se si considera l'ipotesi di leggi monocamerale, non si vede per quale motivo debba essere mantenuto in vita un sistema bicamerale. Le funzioni legislative, di indirizzo, e di controllo devono quindi essere concentrate e non scisse ed i sistemi di raffreddamento possono essere recuperati in un'unica Camera.

Benché alcune ipotesi di sistemi elettorali a carattere maggioritario vengano sostenute anche dai partiti della sinistra, Democrazia proletaria si dichiara nettamente contraria a qualsiasi ipotesi maggioritaria considerandola verticistica, anche qualora dovesse premiare una coalizione di sinistra; dietro qualsiasi sistema maggioritario infatti vi è sempre una volontà decisionista.

Si dichiara contrario all'ipotesi elettorale formulata dal collega De Mita considerandola di segno bipolarista, velleitaria, contraddittoria, confusa e tendente a bloccare il sistema politico a vantaggio dei partiti maggiori. È favorevole invece ad un sistema elettorale che preveda la proporzionale pura, attraverso la creazione di un collegio unico nazionale con distribuzione dei seggi a livello nazionale nonché a livello circoscrizionale, laddove siano state raggiunte le cifre elettorali maggiori; ciò comporta ovviamente un riequilibrio di dimensioni tra le circoscrizioni. In tal modo si otterrebbe un quoziente elettorale molto basso, in grado di garantire l'accesso in Parlamento anche alle forze più deboli, nonché ad aggregazioni momentanee che permetterebbero a quest'ultimo di riflettere realmente le forze presenti nella società; è sostanzialmente contrario all'abolizione dei voti di preferenza che possono sicuramente essere ridotti, ma che costituiscono pur sempre uno strumento di scelta nelle mani degli elettori, in alternativa alle decisioni delle segreterie dei partiti.

È d'accordo con l'introduzione del *referendum* propositivo, nella forma proposta dai colleghi Barbera e Ferrara, nonché con la creazione di un difensore delle proposte di legge di iniziativa popolare in Parlamento. Per quanto concerne il *referendum*, il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale dovrebbe precedere la raccolta delle firme, il cui numero comunque non dovrebbe essere aumentato: il Parlamento inoltre dovrebbe essere in grado di modificare la legge oggetto di *referendum* abrogativo entro un limite di tempo ragionevole e non fino alla vigilia della consultazione come avviene attualmente.

Ritenendo particolarmente importante la funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento, auspica la partecipazione ai lavori delle Commissioni e dell'Assemblea di elementi esterni in grado di prendere parte alla discussione e di controllare la esecuzione delle decisioni adottate, anche al fine di facilitare un'apertura del Parlamento verso l'esterno. Considera con un

certo favore la creazione di una consulta delle autonomie, dotata di alcuni poteri quali ad esempio l'iniziativa legislativa regionale.

Il deputato PONTELLO osserva che i lavori della Commissione sono arrivati ad un punto critico che deve essere in qualche modo superato. La discussione, dopo una lievitazione politica, deve tradursi in fatti concreti, attraverso la trattazione di quei problemi che appaiono preminenti, quali la scelta tra sistema monocamerale e bicamerale; in sede di Assemblea costituente tale scelta fu alquanto combattuta e si concluse con il varo di un sistema che non è realmente né monocamerale né bicamerale. Si dichiara favorevole al mantenimento del sistema bicamerale con diversificazione delle due Camere, per quanto concerne sia la formazione che le funzioni. Per permettere alle Camere di esprimere una rappresentanza diversa, non è sufficiente che il Senato venga eletto sulla base del collegio unico nazionale: meglio sarebbe una triplice diversificazione della rappresentanza, come illustrato nella proposta del Presidente Bozzi: il 60 per cento dei seggi dovrebbe essere attribuito sulla base di una elezione diretta, la parte restante ripartita tra rappresentanza regionale e nomine effettuate dal Presidente della Repubblica o rappresentanza di diritto; in tal modo il Senato verrebbe ad essere un compendio di utili qualificazioni ed esperienze.

Le funzioni delle due Camere dovrebbero essere parzialmente diversificate: la funzione legislativa dovrebbe essere affidata alla Camera, ed al Senato dovrebbe essere consentito il richiamo soltanto in alcuni casi tassativamente previsti dalla Costituzione; a quest'ultimo dovrebbe invece spettare preminentemente l'esercizio dell'attività di controllo, anche in ragione della sua formazione: in tal modo i lavori risulterebbero sensibilmente snelliti e migliorati.

L'eccesso di produzione legislativa, non regolato secondo tempi precisi, rischia di condurre alla sclerosi del Parlamento: si

tratta di una materia essenzialmente di competenza dei regolamenti parlamentari che, anche in base alle indicazioni che scaturiranno dai lavori della commissione, dovranno essere opportunamente modificati.

A monte di ogni altra modifica tuttavia vi è quella della legge elettorale e della struttura interna nei partiti politici che hanno raggiunto un pericoloso grado di involuzione: fino a quando il sistema dei partiti permane nella sua forma attuale, è illusorio pensare di risolvere i problemi con l'abolizione del voto di preferenza; occorre porre l'obbligo dell'assoluta trasparenza dei bilanci ed assicurare la democrazia interna dei partiti, come pure dei sindacati. È stato da alcuni affermato che la proposta elettorale della democrazia cristiana (sulla quale non si sente di dichiararsi completamente d'accordo, specie per quanto riguarda i premi di maggioranza) tende a risuscitare fantasmi di bipolarismo: è invece convinto che le coalizioni elettorali possano contribuire alla formazione di maggioranze stabili, evitando gli episodi di infedeltà dei partiti agli impegni elettorali che si sono verificati fino ad oggi. Si dichiara favorevole ad un sistema elettorale proporzionale, pur con una diversa forma di consultazione elettorale, che preveda collegi uninominali, anche per il completamento di un'opera di moralizzazione della vita politica.

Il deputato BATTAGLIA osserva che occorrono istituti in grado di favorire le politiche di riaccorpamento e di sintesi necessarie nell'attuale situazione storico-politica al fine di garantire la massima molteplicità di espressione, insieme a strumenti di governo che assicurino un momento di sintesi.

Si dichiara contrario al sistema monocamerale in primo luogo perché una sola Camera non è certamente sufficiente ad espletare la funzione legislativa, quella di indirizzo e quella di controllo; in secondo luogo perché una seconda Camera di riflessione è certamente più utile che dannosa ed in terzo luogo, infine, perché la riserva di regolamento, già necessaria nel-

la situazione attuale, dovrebbe essere molto più ampia, qualora esistesse una sola Camera.

È necessario introdurre nella Costituzione una norma che preveda l'esercizio del potere normativo da parte del Governo soltanto nelle materie non esplicitamente riservate alla legge. Si dichiara d'accordo sulla distinzione fra leggi bicamerali e monocamerali, purché venga assicurato il diritto di *repêchage* nei confronti di queste ultime, qualora richiesto da almeno un terzo dei membri della seconda Camera, nonché — sia pure con qualche correttivo — sulla proposta formulata dal collega Pontello, per quanto concerne la composizione della seconda Camera. È, invece, contrario alla elezione del Senato su base regionale, poiché ritiene che invece, all'atto pratico, ha dato risultati negativi; è contrario inoltre ad una differenziazione nei tempi di elezione delle due Camere, nonché ad una separazione completa delle funzioni che darebbe vita a due sistemi monocamerali paralleli.

Considera abbastanza irrilevante il problema del numero dei parlamentari, mentre ritiene fondamentale porre in Costituzione una norma che impedisca l'applicazione di procedure decentrate per quei progetti di legge che prevedono maggiori entrate o maggiori spese.

Si dichiara poi d'accordo per l'allargamento delle funzioni delle Commissioni bicamerali e — in tema di rappresentanza politica — con quanto affermato dal collega Pontello, pur dubitando che esistano attualmente le condizioni storico-politiche che consentano di imboccare quella strada. Concludendo, si dichiara contrario ad ogni modifica del sistema elettorale attuale, nonché al sistema uninominale, che permette la rappresentanza di una molteplicità di spinte di carattere puramente localistico.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di martedì 13 marzo 1984, alle 17.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,45.

PAGINA BIANCA

13.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 APRILE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito e conclusione della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento):	
PRESIDENTE	207, 209
MANCINO	207
Sull'ordine dei lavori:	
PRESIDENTE	209, 210
LABRIOLA	209
RUMOR	209
ZANGHERI	209
SCOPPOLA	209
RASTRELLI	209
GALLO	210

GIOVEDÌ 5 APRILE 1984, ORE 9. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

SEGUITO E CONCLUSIONE DELLA DISCUSSIONE DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI CONCERNENTI LE MODALITÀ DI FORMAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA (PARLAMENTO).

Il Presidente BOZZI, dopo aver fatto presente che i lavori della Commissione procedono con crescenti difficoltà dovute alla contemporaneità delle sedute delle Assemblee dei due rami del Parlamento, ricorda che quasi tutti i gruppi parlamentari, accedendo al suo invito, hanno inviato i documenti riassuntivi delle loro rispettive posizioni sul Parlamento ed auspica che anche i gruppi che non lo hanno ancora fatto, presentino le loro proposte in forma scritta.

Il senatore MANCINO, dopo aver ricordato la crisi di grossa crescita dei livelli istituzionali che il Paese sta attraversando, sottolinea che, tra i paesi occidentali, l'Italia è quello dotato di una più accentuata forma di pluralismo istituzionale, che ha condotto ad alcuni traguardi di grande rilievo; è mancato tuttavia un incisivo coordinamento dei livelli istituzionali.

La conflittualità permanente tra Stato e Regione, sviluppatasi nel corso degli anni '70, si è riflessa anche sul rapporto Regioni-enti locali, con particolare disagio di questi ultimi.

Il difetto maggiore della democrazia italiana consiste nella carenza di decisione: il bicameralismo, così come è attualmente concepito, non ha consentito utili scambi di riflessioni tra le due Camere, rallentando spesso l'opera dei legislatori.

Per quanto concerne le Regioni, il trasferimento di competenze è avvenuto in forma disorganica: solo nel 1977 con il

decreto del Presidente della Repubblica n. 616 è stato operato un aggiustamento verso il basso, attraverso un completamento del trasferimento delle funzioni alle Regioni e un rinvigorimento dell'attività degli enti locali; ciò tuttavia è avvenuto con molto ritardo, inserendosi in un contesto regionale a carattere fortemente gestionale. Chi ha operato fino ad oggi il coordinamento ed il controllo dell'attività delle Regioni? Mentre da una parte, infatti, si è assistito ad una contrapposizione dei vertici dello Stato, dall'altra vi sono state da parte delle Regioni conquiste anche violente, estranee al disegno del costituente.

L'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 è rimasto largamente inattuato: il potere centrale ha guardato con indifferenza e in maniera asettica a ciò che avveniva in periferia. Né lo Stato, né le Regioni sono riusciti a realizzare la metodologia programmatica: la programmazione è stata astratta da parte del primo e più realistica, ma priva degli strumenti necessari da parte delle seconde, nonché talvolta contraddittoria e non organizzata dal punto di vista del territorio. Alle affermazioni di principio non hanno corrisposto comportamenti consequenziali, con conseguente grave crisi di identità costituzionale. Il Parlamento non si è interessato dei contenuti delle leggi regionali, che non sono mai state oggetto di esame e di decisione da parte di quest'ultimo: manca infatti la sede istituzionale per avviare un dibattito sul contenuto di tali leggi, che porti ad un risultato concreto.

Nel documento di indirizzo presentato dal gruppo della democrazia cristiana è stata sottolineata l'esigenza di attribuire al Senato tutto quanto concerne l'ordinamento regionale: occorrerà tuttavia accrescere le funzioni legislative delle Regioni, in via diretta o delegata, poiché, in base alla Carta costituzionale, l'Italia è lo Stato delle autonomie. Occorre prevedere un ulteriore decentramento di alcune attività statali: l'articolo 124 della Costituzione conserva tutto il suo valore storico e giu-

ridico, ma vi è tuttavia una sorta di diffidenza nei confronti del commissario del Governo. Il processo corretto dovrebbe essere quello di avvicinare l'attività dello Stato a quella delle Regioni e non viceversa, senza che ciò debba significare la gerarchizzazione delle Prefetture.

Per quanto concerne l'autonomia finanziaria considera un grave errore consentire agli enti locali di spendere senza alcun controllo, fatta eccezione per quello sporadico della Corte dei conti. Il Senato si prepara a discutere un progetto di legge che prevede la soppressione delle province e la riforma delle autonomie locali: su queste materie il Senato potrebbe rispondere attivamente come pure in materia di politica comunitaria e di coordinamento degli ordinamenti interni con quelli internazionali, svolgendo una utile funzione di Camera di coordinamento: proprio per questi motivi è contrario ad una soluzione monocamerale.

Per quanto concerne la delegificazione, osserva che il Senato potrebbe efficacemente controllarne l'esercizio e la coerenza con i dettami costituzionali.

Ritiene poi che laddove le funzioni di indirizzo e di controllo venissero separate ed attribuite ciascuna in esclusiva ad un ramo del Parlamento, il prestigio dell'altro ramo ne risulterebbe sminuito. Occorre rafforzare sia il Governo che il Parlamento. Non vi è progetto di legge che non abbia subito, nel suo iter, la coabitazione di tesi contrapposte: è quindi difficile immaginare una maggioranza che si assuma per intero la funzione di Governo ed una minoranza che si assuma per intero quella di controllo: osserva tuttavia che la responsabilità di queste leggi, approvate su base ampiamente consensuale, è stata poi attribuita alla maggioranza; ci si trova quindi attualmente di fronte ad un Parlamento che cogestisce e ad un Governo spesso costretto al ricorso e all'abuso della decretazione d'urgenza, per scuotere un Parlamento sonnolento. Occorre introdurre una disciplina del decreto-legge che ne permetta esclusivamente la ratifica o la reiezione, pena la paralisi del Parlamento.

Sarà possibile attribuire ad una delle due Camere la funzione di indirizzo ed all'altra quella di controllo? Se ciò verrà ritenuto possibile, sarà un passo ulteriore verso il bicameralismo ineguale.

Occorre poi procedere ad una revisione del meccanismo di formazione della volontà parlamentare e quindi del voto segreto, per permettere un'assunzione diretta di responsabilità da parte dei parlamentari. Auspica una consistente riduzione, pari a circa un terzo, del numero dei componenti della Camera e del Senato, in mancanza della quale non ha senso parlare di Stato delle autonomie e di decentramento regionale.

Concludendo, sottolinea la necessità di affrontare il problema della stabilità degli esecutivi, poiché esigenza primaria della società è quella di avere un Governo stabile, forte e prestigioso.

Il Presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento).

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il Presidente BOZZI comunica che invierà a tutti i Commissari un documento nel quale cercherà di riassumere, in forma sinottica, le posizioni emerse sui temi in discussione nel dibattito testé concluso e nei documenti scritti presentati dai gruppi. Questo documento potrà servire di traccia ai lavori dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi che, funzionando da gruppo di lavoro come già stabilito, dovrà elaborare proposte concrete sugli argomenti in esame, sulla base degli indirizzi emersi.

Nel frattempo la Commissione potrà iniziare la discussione degli indirizzi sui temi concernenti le fonti normative e i *referendum*, il Governo, i partiti, il Presidente della Repubblica, che sono tra loro interconnessi.

Il deputato LABRIOLA propone che il gruppo di lavoro tenga alcune sedute prima delle vacanze pasquali, possibilmente nella sede di Palazzo di Montecitorio.

Il senatore RUMOR desidera sapere se il documento presentato dal Presidente verrà sottoposto alla Commissione nel suo *plenum*.

Il deputato ZANGHERI chiede se tra le fonti normative deve considerarsi ricompresa anche la materia dei trattati internazionali.

Il Presidente BOZZI, rispondendo al senatore Rumor, sottolinea che il documento da lui redatto verrà sottoposto all'esame del gruppo di lavoro che formulerà le proprie proposte alla Commissione plenaria. Rispondendo poi al deputato Zangheri, osserva che la materia dei trattati internazionali può certamente considerarsi ricompresa tra le fonti normative.

Il senatore SCOPPOLA esprime il timore che il sottoporre il documento redatto dal Presidente al gruppo di lavoro, possa far diminuire l'attenzione dell'opinione pubblica per i temi concernenti il Parlamento; chiede quindi che tale documento venga esaminato dalla Commissione.

Il senatore RASTRELLI esprime alcune perplessità sulla opportunità di un esame da parte del gruppo di lavoro del documento suddetto contemporaneamente all'inizio in Commissione della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le fonti normative e i *referendum*, il Governo, i partiti, il Presidente della Repubblica. Propone quindi che il gruppo di lavoro proceda alla formulazione di proposte sul primo argomento, prima che la Commissione inizi la discussione sugli indirizzi suddetti.

Il Presidente BOZZI si dichiara d'accordo con la proposta del senatore Rastrelli. Rispondendo poi al senatore Scop-

pola ribadisce l'opportunità di pervenire preliminarmente alla formulazione di proposte concrete in seno al gruppo di lavoro, che dovranno poi essere sottoposte alla Commissione.

Il senatore GALLO desidera sapere quando inizierà la discussione sui problemi della giustizia.

Il Presidente BOZZI fa presente che ciò dipenderà dall'andamento dei lavori parlamentari e dal materiale che su questo tema verrà fornito dai gruppi.

La Commissione sarà convocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,15.

14.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 MAGGIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE PERNA

SOMMARIO

	PAG.
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	213, 216, 217
VASSALLI	214
SCOPPOLA	214
RUFFILLI	215, 217
BARBERA	215
RUSSO FRANCO	216
RASTRELLI	216
GALLO	216
PERNA	217

GIOVEDÌ 17 MAGGIO 1984, ORE 10. — *Presidenza del Presidente BOZZI, indi del Vicepresidente PERNA.*

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI, dopo aver sottolineato la necessità di fare il punto del lavoro compiuto, indicando anche le prospettive di quello che resta da svolgere, ed aver premesso che la validità di questa Commissione non può essere verificata soltanto attraverso il numero delle sedute poiché è necessario anche consentire alle forze politiche un adeguato tempo di riflessione, ricorda che la Commissione ha tenuto fino ad oggi 14 sedute plenarie e 11 sedute dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi; in seduta plenaria ha avuto luogo una discussione di carattere generale ed una discussione specifica sul tema dei modi di formazione e funzionamento della rappresentanza politica.

Sull'argomento della rappresentanza politica è in corso la discussione presso l'Ufficio di Presidenza costituito in gruppo di lavoro. Tra le varie opinioni sembra prevalere quella di un assetto del Parlamento fondato su un sistema bicamerale, non paritario come l'attuale, bensì differenziato

nella composizione e nelle funzioni. Sui caratteri di questa differenziazione vi sono posizioni diverse. Da una parte si tende ad attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nella funzione legislativa, e al Senato una prevalenza nella funzione di controllo; da altra parte si preferisce differenziare le funzioni delle due Camere prevalentemente per materia e modalità di esercizio. Quanto alla struttura, c'è chi sostiene una diversificazione nella composizione del Senato, da formare per una quota con elezione di secondo grado in rappresentanza delle autonomie locali e con un ampliamento del numero dei senatori permanenti; altri vorrebbero anche il Senato eletto a suffragio universale diretto, ma con identificazione di particolari categorie, sulla base della competenza, ai fini della eleggibilità; altri ancora muovono riserve circa un eventuale aumento dei senatori di diritto e a vita.

Diverse posizioni emergono anche per quanto riguarda la legge elettorale. In Ufficio di Presidenza sono state rappresentate varie posizioni: una posizione di principio favorevole al sostanziale mantenimento del sistema attuale; una posizione che prospetta un sistema analogo a quello tedesco, ma senza clausole di sbarramento; una posizione che prevede un premio di maggioranza a liste coalizzate, nell'ambito

di un sistema proporzionale; infine c'è chi prospetta un sistema che combini collegi uninominali con l'assegnazione dei seggi su base proporzionale.

L'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro ha dibattuto gli argomenti dinanzi indicati ed ha concordato sulla necessità che la Commissione plenaria affronti alcuni altri temi connessi con i problemi del Parlamento; e cioè: Governo, fonti normative, sistema elettorale. In sostanza il gruppo di lavoro desidera conoscere l'opinione dei Commissari sul modo di formazione del Governo e sulla relazione Governo-Parlamento, nonché sul sistema delle fonti normative statali e regionali, compresi gli argomenti riguardanti l'iniziativa popolare, i *referendum*, i decreti-legge, i poteri normativi delle regioni e la delegificazione.

Nella definizione di questi temi sarà inoltre opportuno evitare di aggravare ulteriormente il contenzioso costituzionale.

Ha quindi proposto, a nome dell'Ufficio di presidenza, di iniziare la discussione in commissione plenaria sui tre gruppi di argomenti (Governo, fonti normative, sistema elettorale), dedicando a ciascuno di essi un congruo numero di sedute. Intanto l'Ufficio di presidenza proseguirà i suoi lavori, tenendo conto degli ulteriori indirizzi che emergeranno dalla discussione. Auspica che questo metodo possa dare risultati rapidi e concreti.

La Commissione ha lavorato e lavora attivamente; non sembrano quindi aver fondamento alcune critiche che sono state sollevate da più parti a questo riguardo. Certamente la materia di per sé non è facile, poiché mettere le mani su congegni delicati come quelli istituzionali richiede maturazione ed approfondimento, anche in relazione agli effetti che ciascuna modifica può avere sul complessivo contesto costituzionale.

Il dibattito in Commissione ha soprattutto un carattere politico, specie in un paese come il nostro dove esiste un'ottica della maggioranza ed un'ottica dell'opposizione, poiché non si è ancora realizzata un'alternativa completa. Nel momento attuale, inoltre, una viva tensione pervade il Parlamento ed il Paese, in rela-

zione all'esame del decreto sulla contingenza che, per alcune forze politiche, ha assunto un rilievo di principio; si augura tuttavia che questo clima non influisca sui lavori della Commissione, determinandone il ritardo o addirittura il blocco.

Conclude augurandosi che, con questo metodo di lavoro, la Commissione possa rassegnare al Parlamento alcune conclusioni sugli argomenti sin qui esaminati, prima delle ferie estive.

Il senatore VASSALLI, dopo aver sottolineato l'utilità della sintesi delle varie proposte, in particolare di quelle relative al bicameralismo differenziato, operata dal Presidente, si dichiara d'accordo sulla proposta di approfondire in Commissione i temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale.

L'attribuzione ad una Commissione bicamerale del compito di proporre le riforme istituzionali ha suscitato alcune perplessità in ragione della difficoltà e vastità della materia, che rendono incerto l'ottenimento di risultati immediati, anche a causa dei risvolti politici del dibattito; a questo punto tuttavia non rimane altro da fare che proseguire, con tutta l'alacrità consentita dai lavori parlamentari, nell'opera di approfondimento e puntualizzazione del materiale già raccolto anche nel corso dell'ottava legislatura, al fine di pervenire a proposte concrete sulle quali possa confluire il consenso. Concludendo, anche a nome del gruppo socialista, ribadisce l'impegno nell'attività preparatoria delle proposte della Commissione che verranno poi sottoposte alle due Camere.

Il senatore SCOPPOLA si dichiara d'accordo sulla proposta di approfondire in Commissione i temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale. In questo periodo grande è la tensione politica; ci si deve quindi chiedere se il funzionamento del solo Ufficio di Presidenza come gruppo di lavoro non lo renda particolarmente esposto ai condizionamenti esterni. Suggerisce quindi che

l'esame di singoli aspetti del tema complessivo venga affidato ad alcune sottocommissioni, al fine di avvicinare le posizioni delle diverse forze politiche ed identificare in concreto le formule alternative da sottoporre alla Commissione in seduta plenaria; in tal modo sarebbe possibile inoltre evitare un sentimento di esclusione e di emarginazione in quei commissari che non fanno parte dell'Ufficio di Presidenza.

Il senatore RUFFILLI, dopo aver concordato con le dichiarazioni del Presidente e con la proposta da questi formulata, sottolinea che la pausa nei lavori della Commissione in sede plenaria non è certamente da attribuirsi all'emergere di gravi contrasti tra le forze politiche: l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro ha svolto infatti un compito prezioso, identificando una serie di esigenze sulle quali si sta ampliando il consenso. L'ulteriore approfondimento di alcuni temi, da parte della Commissione plenaria, non è stato chiesto per mancanza di accordo, ma solo perché necessario ad un esame più completo delle tematiche inerenti il Parlamento. Anche se il ventaglio delle posizioni è rimasto alquanto diversificato, emergono alcune possibilità di accordo, con la disponibilità ad avviare una razionalizzazione dell'intero sistema politico istituzionale.

La Commissione non opera certamente in un clima asettico; tuttavia il senso di responsabilità manifestatosi nel corso dei lavori contribuirà certamente al contenimento ed al superamento delle polemiche esterne.

Ricorda poi che la necessità, già espressa dal gruppo della democrazia cristiana, di considerare contestualmente il rafforzamento del Parlamento e del Governo si è concretizzata nel progetto articolato sottoposto all'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro. L'ulteriore approfondimento in Commissione plenaria di alcuni temi non impedirà tuttavia di affrontare nel modo dovuto le esigenze evidenziate dal senatore Scoppola. Concludendo, sottolinea infine che occorre far sapere con chiarezza all'esterno che la Commissione lavora con

serietà, anche per controbattere alcune polemiche in ambienti scientifici e giornalistici.

Il deputato BARBERA si dichiara d'accordo con le dichiarazioni del Presidente e con l'invito a tener lontano dalla Commissione le polemiche in atto sulle istituzioni. Concorda inoltre con la proposta formulata dal Presidente, in particolare per quanto concerne il Governo: la centralità del Parlamento infatti può essere garantita solo se questo non è costretto a svolgere un'attività di supplenza nei confronti di un Governo frantumato: quest'ultimo a sua volta necessita della funzione unificante del Parlamento. In mancanza di un Esecutivo con sufficienti prospettive di stabilità, in grado di porre in essere politiche organiche, non è possibile attuare una seria programmazione dell'attività parlamentare; si dà origine in tal modo da un lato ad una pioggia di « leggine », dall'altro ad un uso indiscriminato della decretazione d'urgenza.

Sottolinea quindi che dietro la formula del bicameralismo si nascondono spesso realtà diverse: è mancata inoltre una risposta alle esigenze esposte dai monocameralisti, risposta che può provenire anche da alcune soluzioni bicameraliste.

Al fine di riequilibrare il rapporto partiti-istituzioni occorre, tra l'altro, concentrare il potere di indirizzo politico in una sola Camera, evitando la moltiplicazione delle sedi di negoziazione e, di conseguenza, gli ostruzionismi di maggioranza e di minoranza e il mancato coordinamento legislativo. È necessario inoltre permettere che altri soggetti, esterni al Parlamento, possano intervenire nel procedimento legislativo.

Sottolinea infine la necessità di porsi il problema della funzionalità del Parlamento, anche attraverso la qualificazione della rappresentanza, con la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del voto di preferenza mediante i collegi uninominali, nonché alcuni approfondimenti in tema di immunità e di giustizia politica.

Il collegamento tra Parlamento e società civile può essere opportunamente realizzato attraverso la valorizzazione dell'iniziativa popolare, l'istituzione del *referendum* propositivo, l'informazione utilizzata anche come veicolo per coinvolgere l'opinione pubblica sui temi affrontati dal Parlamento, che a sua volta deve selezionare maggiormente i settori in cui opera, privilegiando la qualità a scapito della quantità. Auspica quindi la delegificazione — pur dichiarandosi contrario alla riserva dell'esecutivo —, il decentramento normativo alle regioni e la partecipazione di queste ultime al procedimento legislativo. Occorre un rafforzamento delle responsabilità della maggioranza e dell'opposizione, del Parlamento e del Governo, dei partiti e delle istituzioni. A tal fine bisogna procedere con la necessaria meditazione, anche se sarebbe auspicabile che la Commissione potesse rassegnare al Parlamento alcune conclusioni prima delle ferie estive. Con riferimento all'intervento del senatore Scoppola, osserva infine che le richieste da questi effettuate potranno essere meglio valutate in futuro.

Il deputato Franco RUSSO ritiene sostanzialmente utile la sintesi operata dal Presidente, pur sottolineando che l'*impasse* in cui si trova la Commissione non è casuale; gli attacchi più gravi infatti le vengono proprio dal partito socialista, che attualmente guida la compagine governativa e la cui volontà elitaria e neocorporativa è ormai innegabile. La Commissione rischia quindi di impegnarsi in lunghe discussioni, mentre nel paese vengono realizzate concrete operazioni politiche di segno ben diverso.

All'interno della Commissione si confrontano attualmente varie e differenti ottiche: esprime alcune perplessità sulla opportunità di riesaminare temi generali in Commissione plenaria, suggerendo invece di iniziare in tale sede la discussione delle proposte relative al bicameralismo, già formulate nell'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro. Dichiarò poi di condividere le proposte del senatore Scoppola, volte a fornire più completi strumenti di lavoro.

Il senatore RASTRELLI, dopo aver dichiarato di condividere le osservazioni del Presidente circa la necessità di non far travolgere la Commissione dalle polemiche politiche, lamenta l'assenza di numerosi colleghi, la cui partecipazione deve essere recuperata, magari attraverso interventi quali quello suggerito dal senatore Scoppola.

Il progetto articolato presentato dal gruppo della Democrazia cristiana presenta una serie di elementi particolarmente interessanti, che meritano di essere approfonditi in sede di Commissione plenaria, mentre l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro dovrebbe occuparsi dei temi inerenti il Governo, le fonti normative e il sistema elettorale.

Si augura inoltre che venga contrastato il senso di sfiducia serpeggiante in ambienti giornalistici e scientifici verso i lavori della Commissione.

Il senatore GALLO si dichiara d'accordo con quanto affermato dal Presidente, ribadendo la difficoltà di ristrutturare un sistema esistente in rapporto al costruirlo *ex novo*. Anche ai tempi dell'Assemblea costituente non mancarono le critiche di ambienti scientifici e giornalistici, critiche che non devono tuttavia dare alla Commissione la sensazione di essere un fortino assediato.

Suggerisce che le tre tematiche proposte dal Presidente formino oggetto dell'esame di sottocommissioni distinte, in grado di svolgere un approfondimento istruttorio, per poi rappresentare le scelte alternative alla Commissione plenaria, anche al fine di una maggior speditezza dei lavori. Lamenta la scarsa presenza dei colleghi che non hanno in tal modo avuto la possibilità di ascoltare le puntualizzazioni dei deputati Barbera e Rizzo e del senatore Rastrelli.

Il Presidente BOZZI si dichiara d'accordo con quanto detto dal senatore Rastrelli circa la necessità di recuperare la partecipazione di alcuni commissari; osserva poi che l'immagine della Commis-

sione all'esterno deve essere accreditata attraverso comportamenti fattivi. Anche se il peso delle polemiche odierne non può essere del tutto eliminato, la Commissione deve sforzarsi di guardare all'avvenire.

Suggerisce di sottoporre al prossimo Ufficio di Presidenza la proposta formulata dal senatore Scoppola. Preannuncia infine la convocazione della prossima seduta della Commissione per martedì 22 maggio 1984.

Il senatore RUFFILLI propone che la seduta della Commissione abbia luogo giovedì 24 maggio 1984 e che l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro venga convocato per martedì 22 maggio 1984, anche al fine di premettere una migliore impostazione dei lavori della Commissione.

Il senatore PERNA, dopo aver ricordato che l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro ha ravvisato l'opportunità di un dibattito in Commissione sulle tematiche inerenti il Governo, le fonti normative e il sistema elettorale, osserva che in tale ambito potranno essere enucleate anche quelle esigenze tecniche alle quali hanno fatto riferimento i senatori Scoppola e Gallo.

Il Presidente BOZZI, concordando con la proposta del senatore Ruffilli, comunica che la prossima seduta dell'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro avrà luogo martedì 22 maggio 1984 e che la prossima seduta della Commissione plenaria avrà luogo giovedì 24 maggio 1984.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,40.

PAGINA BIANCA

15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 MAGGIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Esame degli indirizzi sui temi concernenti il Governo:	
MAFFIOLETTI	221
RUFFILLI	222
Sull'ordine dei lavori:	
PRESIDENTE	224, 225
SCOPPOLA	224, 225
RASTRELLI	224
FOSSON	224
RUFFILLI	225

GIOVEDÌ 24 MAGGIO 1984, ORE 10. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

ESAME DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI CONCERNENTI IL GOVERNO.

Il senatore MAFFIOLETTI desidera sottolineare i nessi politici esistenti tra forma di Governo ed organizzazione, pur osservando tuttavia che la soluzione della crisi istituzionale non può essere individuata esclusivamente attraverso una determinata forma di Governo. Sarebbe infatti assurdo ritenere che la governabilità sia racchiusa negli apici del Governo; meglio è invece affrontare la questione dell'assetto del Governo sotto i vari aspetti. Non è pensabile infatti poter definire il Consiglio di Gabinetto lasciando immutato l'attuale assetto della pubblica amministrazione ed il numero pletorico dei ministri.

Attualmente alla formazione dei Governi presiede uno stato di necessità dovuto alla democrazia bloccata; l'assenza di alternanza di personale e di linea politica aggrava i problemi della governabilità.

La questione dell'investitura del Presidente del Consiglio si pone ai vertici della problematica tuttora irrisolta di un Governo che sia in grado di governare; appare azzardato esercitarsi a questo ri-

guardo sulle riforme istituzionali mentre l'articolo 95 della Costituzione rimane ancora inattuato. Se il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, presentato nel corso della VIII legislatura, fosse stato approvato o, quanto meno, votato da un ramo del Parlamento, avrebbe potuto costituire un utile apporto ai lavori della Commissione. La prassi ha rovesciato i criteri sanciti dalla Costituzione in materia di Governo: i ministri, in seno al Consiglio dei ministri, rappresentano interessi di settore e del partito al quale appartengono; non esiste alcuna normativa a garanzia del funzionamento del Consiglio dei ministri; manca qualsiasi scrittura di sostegno all'esercizio dell'attività di indirizzo e qualsiasi forma di raccolta dei dati socio-economici.

Il superamento del settorialismo esasperato che caratterizza l'istituzione Governo è ormai un tema ricorrente: occorre mettere mano alla costruzione di una istituzione che assicuri il governo complessivo, né si possono dimenticare le sue connessioni con il governo dell'economia. In uno studio recentemente effettuato dalla Presidenza del Consiglio si afferma che in alcuni paesi europei il Governo stabilisce l'ordine del giorno delle Camere e i disegni di legge vengono talvolta approvati da queste ultime senza votazione; queste asserzioni appaiono rivolte ad alimen-

tare il conflitto istituzionale esistente tra Governo e Parlamento dimenticando inoltre che in Italia non esiste un'alternanza di schieramenti e la frequente reiterazione dei decreti-legge, insieme alle leggi-tampone ed alla mancanza di leggi organiche, ha dato luogo al grave fenomeno della legislazione provvisoria.

Negli ultimi anni il campo di intervento del Parlamento si è ampliato, mentre il Governo è, tra le istituzioni, quella che meno si è adeguata, e non certo a causa di veti posti dal PCI.

In primo luogo quindi occorre realizzare un'opera di coerente attuazione del dettato costituzionale, con quelle modifiche che fossero necessarie a renderla più fattiva.

Le riforme dell'amministrazione, ormai ampiamente studiate ed elaborate, hanno incontrato nella loro attuazione l'ostacolo della logica di potere; nessuna soluzione del sistema Governo tuttavia può ignorare questo essenziale aspetto, anche tenendo conto che la situazione è stata aggravata da una serie di provvedimenti settoriali e clientelari.

Manca inoltre una precisa disciplina del Commissario di Governo ed una proposta di riforma delle autonomie locali. C'è da chiedersi tuttavia se i partiti di Governo siano veramente interessati a queste riforme. Dai fatti sembra emergere una risposta negativa, anche a causa dell'influenza dei partiti nella istituzione Governo.

Occorre rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri, conferendogli la fiducia in via autonoma, ed introducendo, oltre al potere di revoca, quello di censura parlamentare nei confronti dei singoli ministri. Altra questione da affrontare è quella del programma di Governo, che necessita di una formalizzazione più impegnativa e dell'introduzione di strumenti di verifica costante della sua attuazione: occorre inoltre far rientrare le crisi nell'alveo parlamentare. Si dichiara contrario all'istituto della sfiducia costruttiva, sostenendo inoltre la necessità di approfondire

il confronto tra le forze politiche: il PCI ha già formulato le sue proposte ed il Senato ha approvato un ordine del giorno ribadendo inoltre che devono considerarsi di competenza della Commissione i profili costituzionali, mentre per l'attività ordinaria permangono i compiti normativi delle due Camere: mancano tuttavia i segnali della volontà di muoversi in questa direzione.

L'attuazione degli indirizzi del rapporto Giannini richiederebbe un assetto istituzionale che potrebbe essere ricompreso nella riserva di legge contenuta negli articoli 97 (eventualmente migliorato) e 95 (ultimo comma) della Costituzione.

È necessario inoltre applicare a tutti i procedimenti i principi della speditezza, della trasparenza e del contraddittorio, nonché procedere ad una ulteriore tutela del cittadino rispetto al difensore civico. Occorre inoltre garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione: il potere normativo del Governo deve essere disciplinato e garantito dalla legge.

Il senatore RUFFILLI sottolinea che la tematica relativa al Governo è stata affrontata per dare ulteriore corso all'accordo che sta emergendo in Commissione sulla necessità di affrontare contestualmente il rafforzamento del ruolo del Governo e di quello del Parlamento, rafforzamento che passa attraverso la risposta a quel complesso di contraddizioni sviluppatesi per una confusione di ruoli tra l'uno e l'altro, che hanno loro impedito di svolgere le loro funzioni nel modo dovuto.

Compito di questa Commissione sarà proprio individuare con esattezza i ruoli e le funzioni dei due organi costituzionali, al fine di garantire — anche nel rispetto di una esigenza di semplificazione volta ad assicurare la trasparenza che il Paese chiede, e di una esigenza di coordinamento — il loro migliore funzionamento.

La crisi del Parlamento è oggi anche crisi della legge generale ed astratta: dalle proposte formulate in Commissione

è emersa la necessità di potenziare le leggi quadro, ricostituendo la certezza del diritto.

Occorre ricordare che qualsiasi intervento volto a riordinare il sistema, deve prendere le mosse dalla realtà politica concreta: è necessario che l'attività dei partiti rientri nell'alveo dell'articolo 49 della Costituzione, senza dimenticare tuttavia che, nello sviluppo della partecipazione democratica al potere, il ruolo dei partiti è insostituibile. Il problema non è quello di favorire una ristrutturazione drastica del sistema multipartitico a favore di qualche forza particolare, bensì di procedere ad una razionalizzazione volta a rendere stabili le coalizioni, e a permetterne il ricambio, qualora richiesto dall'elettorato.

I rapporti tra le forze politiche sono in movimento; compito della Commissione non è quello di frenare o accelerare questa evoluzione ma di permetterle di procedere verso la realizzazione di una democrazia compiuta e matura; in questa direzione si muovono le proposte formulate dalla democrazia cristiana.

La Costituzione prevede un sistema a tre poli - Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri, e singoli ministri - che non è stato pienamente attuato; quello che meno ha funzionato è la direzione e il coordinamento del Presidente del Consiglio, funzione che necessita di essere valorizzata, senza che ciò significhi l'accettazione delle spinte provenienti talvolta dall'opinione pubblica verso la delega ad una sorta di potere taumaturgico.

La democrazia cristiana si dichiara favorevole al conferimento della fiducia con mozione motivata in via autonoma al Presidente del Consiglio, da parte del Parlamento in seduta comune, al quale deve spettare anche la revoca della fiducia stessa; da ciò deriva una maggiore responsabilità del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri, pur mantenendo intatta la funzione essenziale dei partiti nella costruzione del Governo, in mancanza della quale ci si muoverebbe in direzione di un Governo presidenziale. Successivamente la fiducia dovrebbe essere inoltre conferita al Governo nel suo

complesso, per valorizzare il principio della collegialità. Occorre collegare il discorso della collegialità del Governo al superamento dell'attuale sistema, che può comportare due diverse distorsioni: il potenziamento del ruolo di un Presidente forte o di quello di un singolo ministro. Il problema non può essere superato con la semplice riduzione del numero dei ministri, bensì attraverso un sistema a doppio binario: parte dei Ministeri dovranno infatti essere istituiti con legge, parte invece nell'ambito dei poteri di autoorganizzazione dell'Esecutivo, sottoposto a debito controllo. Si dichiara inoltre favorevole alla costituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto. Occorre mantenere, valorizzare e salvaguardare la collegialità del Governo, anche al fine di garantire un miglior funzionamento delle maggioranze di coalizione. Formula poi l'ipotesi - a titolo esclusivamente personale - di un Governo di direttorio.

Il ruolo dei singoli ministri deve essere salvaguardato, riconducendolo tuttavia nell'alveo della collegialità, intervenendo adeguatamente sugli articoli 95 (ultimo comma) e 97 della Costituzione. È necessario attribuire al Governo una maggiore capacità di azione nella organizzazione dei pubblici uffici e dei ministeri, valorizzando il suo potere normativo autonomo, purché sottoposto al necessario controllo, magari attribuito specificamente al Senato. Per quanto concerne poi il « Governo in Parlamento » appare opportuno il superamento delle forme di cogestione tra i due organi verificatesi fino ad oggi, attraverso una adeguata articolazione delle funzioni di controllo del Parlamento e la puntualizzazione del sistema complessivo delle fonti.

Sottolinea l'importanza della questione di Governo, nel rapporto Governo-Parlamento, al fine di garantirne la necessaria articolazione senza reciproche prevaricazioni: il Governo deve inoltre poter contare su tempi certi di approvazione - o di reiezione - dei disegni di legge.

Auspica che il Governo ascolti l'opinione della Commissione, qualora intenda

presentare un disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, al fine di garantire un adeguato coordinamento dei lavori, e che un analogo coordinamento abbia luogo anche con le Giunte per il regolamento delle due Camere.

Dopo aver brevemente ricordato la problematica relativa all'articolo 81 della Costituzione, sottolinea che il problema della stabilità del Governo e delle maggioranze di coalizione non può prescindere dal passaggio attraverso il consenso del corpo elettorale.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il Presidente BOZZI comunica che le sedute dell'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro sono aperte alla partecipazione di tutti i commissari, che verranno regolarmente avvertiti dalla data di convocazione.

Comunica inoltre di aver proposto nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 maggio 1984, la costituzione di tre gruppi preparatori - ciascuno composto preferibilmente di non più di 5 commissari, ma aperto alla partecipazione di tutti gli altri che lo desiderano - per l'approfondimento dei profili costituzionali dei seguenti temi: giustizia e diritti di libertà e di partecipazione; pubblica amministrazione e sistema delle autonomie; governo dell'economia, sindacati e relazioni industriali. Tali gruppi avranno il compito di fare un censimento dei problemi sul tappeto, confrontare le varie proposte, e presentare una relazione alla Commissione in seduta plenaria. Questa iniziativa appare tanto più opportuna, anche al fine di coinvolgere più direttamente nei lavori della Commissione tutti i commissari.

Con riferimento a quanto detto dal senatore Ruffilli sull'opportunità che la Commissione possa conoscere le iniziative del Governo circa la presentazione di un disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, suggerisce che la Commissione abbia la possibilità di ascoltare il Presidente del Consiglio.

Il senatore SCOPPOLA, dopo aver sottolineato che i lavori della Commissione registrano una caduta di interesse da parte dei membri, che non può essere attribuita esclusivamente al loro svolgersi contestualmente con una intensa attività dei due rami del Parlamento, suggerisce l'opportunità di attivare preliminarmente un gruppo di lavoro che esamini e puntualizzi il materiale già raccolto relativo al Governo, al Parlamento ed al sistema elettorale, proponendo poi concrete scelte alternative alla Commissione plenaria, piuttosto che procedere alla creazione di gruppi per l'esame di problemi non ancora trattati, rischiando una ripetizione della discussione generale. Ribadisce inoltre le preoccupazioni già espresse nella seduta del 17 maggio 1984 circa il funzionamento dell'Ufficio di Presidenza come gruppo di lavoro. Propone quindi che la Commissione in seduta plenaria si dedichi ad una riflessione generale sui vari temi sul tappeto, mentre uno o più gruppi di lavoro si occuperanno di formulare le proposte concrete.

Il senatore RASTRELLI, dopo essersi dichiarato d'accordo con la proposta formulata dal senatore Scoppola, suggerisce che la Commissione possa ascoltare oltre al Presidente del Consiglio, anche il Consiglio superiore della magistratura, i responsabili degli enti locali, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente della Corte dei conti, anche al fine di stimolare maggiormente l'interesse dei commissari.

Il senatore FOSSON, dopo aver dichiarato di condividere la proposta del senatore Scoppola, chiede se sia possibile la sua partecipazione all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, in qualità di rappresentante del gruppo misto.

Il Presidente BOZZI ricorda che in seno all'Ufficio di Presidenza il gruppo misto è già rappresentato dal deputato Riz.

Esprime poi alcune preoccupazioni sull'andamento dei lavori della Commissione, ricordando tuttavia che su diversi argomenti sono stati evidenziati importanti punti di convergenza. La Commissione dedicherà ancora cinque sedute ai temi del Governo, della normazione e del sistema elettorale, dopo di che potrà essere riesaminata la proposta del senatore Scoppola. Suggestisce inoltre che in seno all'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro venga costituito un comitato per l'approfondimento tecnico dei temi esaminati.

Il senatore RUFFILLI suggerisce che l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro dedichi due sedute — nei tempi e nei modi da stabilire — al rapporto Governo-Parlamento, anche per dare ai suoi lavori un'articolazione adeguata.

Il senatore SCOPPOLA, pur ritenendo interessante la proposta del senatore Ruffilli, insiste perché detto dibattito si svolga in un gruppo *ad hoc*. Si chiede poi

come sarà possibile tenere ancora cinque sedute plenarie e procedere al licenziamento di alcune proposte concrete prima delle ferie estive: ritiene dunque necessario che una delle prossime sedute della Commissione venga dedicata all'esame dei motivi che hanno determinato il venir meno dell'interesse ai lavori. Invita poi l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro a presentare quanto prima proposte concrete, sulle quali la Commissione sia chiamata a decidere.

Il Presidente BOZZI, dopo aver espresso il timore che la creazione di un nuovo gruppo di lavoro contribuisca a frammentare ulteriormente l'attività della Commissione, concorda con la proposta del senatore Ruffilli.

Rinvia quindi ad altra seduta il seguito del dibattito sui temi concernenti il Governo.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,30.

PAGINA BIANCA

16.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 MAGGIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il Governo:	
PRESIDENTE	231
PASQUINO	229
MANCINO	230
GITTI	231
PERNA	231

MARTEDÌ 29 MAGGIO 1984, ORE 16. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO
SUI TEMI CONCERNENTI IL GOVERNO.

Il senatore PASQUINO rileva che la problematica concernente il Governo deve essere considerata alla luce dell'esperienza storica del dopoguerra, la quale è caratterizzata non già — come da taluno si vorrebbe — dalla intrinseca debolezza dell'istituzione governativa, sibbene dalla mancanza di una concreta azione dell'esecutivo ad un tempo efficace e responsabile. Occorre pertanto operare per perseguire questo obiettivo, incidendo da un lato sul procedimento di formazione del Governo e, dall'altro, sulla sua stessa struttura.

Quanto al primo dei due piani di intervento, sembrano in larga misura condivisibili le impostazioni dei senatori Maffioletti e Ruffilli, ed in particolare la proposta che prevede la concessione della fiducia parlamentare, sulla base del programma, al solo Presidente del Consiglio, riducendo nel contempo il ruolo del Presidente della Repubblica. Occorre altresì recuperare in pieno l'autonomia del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri.

In ordine alla struttura del Governo, si deve in primo luogo ridurre drasticamente il numero dei ministri e, corrispondentemente, dei sottosegretari, dei quali occorre pure razionalizzare le funzioni. Non sembra opportuno, invece, sancire incompatibilità tra cariche governative e mandato parlamentare. Quanto al rapporto tra i diversi organi che compongono l'istituzione governativa, bisognerebbe privare i ministri in quanto tali di qualsiasi rilievo costituzionale, al di fuori della loro partecipazione al Consiglio dei ministri. La Presidenza del Consiglio dovrebbe poi essere messa in grado, attraverso la istituzione di un apposito ufficio, di valutare l'attuazione del programma di governo e la congruenza con esso delle proposte avanzate dai singoli ministri.

Anche i rapporti con l'apparato amministrativo dovrebbero essere concepiti come riguardanti non già i singoli ministri ed i rispettivi dicasteri bensì il Consiglio dei ministri, da un lato, e, dall'altro, la pubblica amministrazione nel suo complesso. In materia, un argomento di essenziale importanza, che merita approfondita riflessione, è quello concernente le banche dati, su cui si è di recente soffermato, in un suo scritto, il collega Rodotà.

Quanto al versante dei rapporti con il Parlamento, non appaiono condivisibili né ipotesi di scioglimento automatico delle

Camere in seguito ad una o a due crisi di Governo, né proposte di introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, anche alla luce dell'esperienza tedesca. Premesso che le esigenze da realizzare — sulle quali occorrerà tornare in maniera più specifica — possono sinteticamente individuarsi nella delegificazione, nel controllo e nell'indirizzo parlamentare e nella capacità del Governo di stare in Parlamento, si deve sottolineare che ad un rinvigorismento della capacità dell'esecutivo di decidere deve corrispondere un rafforzamento delle possibilità del Parlamento di controllarne efficacemente l'operato. A questa esigenza si riconnette la proposta, a suo tempo formulata, di dar vita ad un Parlamento monocamerale. Nell'ambito di un rapporto tra i due organi caratterizzato — come si è detto — da un reciproco rafforzamento, dovrebbe anche prevedersi una riduzione dei poteri dell'esecutivo in ordine alla decretazione d'urgenza, cui sarebbe certamente meno necessario ricorrere una volta che il Governo e il Parlamento fossero in grado di varare le cosiddette leggi organiche. Per assicurare, infine, l'esigenza di rendere effettivo il controllo del corpo elettorale sull'attività del Governo, accanto a strumenti di verifica dell'attuazione del programma dovrebbero introdursi misure intese a garantire la massima pubblicità dell'operato dell'esecutivo.

Poiché sui temi illustrati sembra si verifichi un'ampia convergenza di vedute fra le forze politiche, sottolinea quindi — concludendo — l'esigenza di passare rapidamente alla concreta formulazione di un testo articolato di proposte.

Il senatore MANCINO, dopo aver dichiarato di condividere molte delle considerazioni esposte dal senatore Ruffilli e di trovare assai interessanti alcune delle cose dette dal senatore Maffioletti, rileva che la pletoricità della composizione dei governi — testé sottolineata dal senatore Pasquino — appare tanto più ingiustificata alla luce dell'avvenuta attuazione della riforma regionale. Concorda, pertanto, sull'esigenza di operare una drastica riduzione

del numero dei ministri; mentre non ritiene — a differenza del senatore Pasquino — che debba pregiudizialmente respingersi la proposta di sancire l'incompatibilità tra cariche governative e mandato parlamentare.

Consente, poi, con la proposta di una investitura parlamentare per il solo Presidente del Consiglio, sulla base di una dichiarazione d'intenti, e con quella di riservare all'autonomia di questi la scelta dei ministri, che varrebbe a restituire al Governo autorevolezza e prestigio. Non condivide, invece, l'introduzione di meccanismi come la sfiducia costruttiva.

Per quanto concerne l'organizzazione dei pubblici uffici, esprime l'avviso che dovrebbe eliminarsi, in materia, la riserva di legge, sostituendola con una riserva di regolamento, che va vista alla luce dell'attribuzione al Senato della funzione di controllo sugli atti dell'esecutivo. Da tale conferimento di competenza al Senato deriva altresì la necessità di abolire tutte le Commissioni bicamerali di controllo e di vigilanza.

In ordine ai rapporti tra Parlamento e Governo, occorrerebbe da un lato istituire la cosiddetta corsia preferenziale per i provvedimenti dell'esecutivo e, dall'altro, limitare l'emanazione da parte di questo dei decreti-legge, dei quali andrebbe comunque diversamente regolamentato il procedimento di conversione. In merito, suo personale avviso — sul quale non ritiene per altro di insistere — è che dovrebbe essere sancita l'inemendabilità di tali provvedimenti, resi nel contempo, come s'è detto, assai più infrequenti.

Dopo aver sottolineato l'incompletezza del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio a suo tempo presentato dal Governo Spadolini ed aver posto in rilievo l'esigenza di procedere alla delegificazione di ampi settori normativi, osserva, infine, che per tradurre in termini concreti — come ha testé auspicato il senatore Pasquino — il lavoro svolto dalla Commissione occorrerebbe stimolare la presenza di una forza politica che pure, in passato, ha lungamente insistito sul tema della grande riforma.

Il Presidente **BOZZI**, in relazione all'accenno conclusivo contenuto nell'intervento del senatore Mancino, comunica che il deputato Labriola gli ha annunciato che consegnerà oggi un testo articolato concernente temi già trattati dalla Commissione.

Il deputato **GITTI** rileva che non è possibile discutere approfonditamente dei temi concernenti il Governo senza aver previamente definito un chiaro indirizzo in ordine alla forma di governo, che non è sufficiente indicare in termini generici come parlamentare. Osserva quindi, senza intenti polemici di sorta, che si sarebbe atteso un contributo più incisivo da parte dei commissari appartenenti ai gruppi comunista e della sinistra indipendente, particolarmente attenti ai problemi riguardanti il Parlamento e forse non altrettanto, invece, a quelli relativi al Governo, che pure del Parlamento è diretta emanazione.

In termini più generali è necessario scegliere se privilegiare la ricerca di meccanismi di cogestione della cosa pubblica ovvero la creazione di un trasparente rapporto tra una maggioranza che governa ed una opposizione che controlla.

Molti interventi sono apparsi preoccupati soprattutto del tema dell'efficienza dell'azione governativa, senza considerare adeguatamente, invece, l'altro fondamentale problema, che è quello della stabilità dell'esecutivo. Orbene, seppure le questioni relative all'efficienza sono certamente degne di non essere in alcun modo trascurate, non si può tuttavia passare sotto silenzio l'esigenza di assicurare la stabilità del Governo. Ciò conduce a riprendere il tema elettorale, che entra, dunque, anche nel discorso concernente l'esecutivo, giacché occorre che il programma di governo venga innanzi tutto sottoposto al giudizio dell'elettorato, prima che al voto, per appello nominale, delle Camere. Il programma deve poi avere sufficienti garanzie di poter essere realizzato in Parlamento, attraverso la previsione — pur nel rispetto dei diritti dell'opposizione —

di meccanismi regolamentari che consentano alla maggioranza di deliberare.

Il senatore **PERNA**, dopo aver sottolineato che una delle maggiori cause del cattivo funzionamento delle nostre istituzioni è stata certamente la cosiddetta *conventio ad excludendum* ai danni del partito comunista, che ha impedito un fisiologico alternarsi delle varie forze politiche nella direzione della cosa pubblica, rileva che non v'è ragione di rimettere in discussione l'ordine dei lavori che la Commissione ha ritenuto di darsi, come ha fatto, in sostanza, il deputato Gitti spostando il discorso sul momento elettorale e sul tema dei regolamenti parlamentari. Occorre pertanto — pur prendendo atto delle opzioni e degli orientamenti del deputato Gitti — proseguire nel cammino intrapreso, senza sconvolgere l'ordine programmato dei lavori.

Il Presidente **BOZZI** dichiara di essere relativamente soddisfatto dell'andamento dei lavori nelle sedute dedicate ai temi concernenti il Governo, poiché sono emerse numerose concordanze — come può evincersi, tra l'altro, dall'intervento del senatore Pasquino — le quali fanno ragionevolmente sperare nel conseguimento di risultati positivi, anche in tempi ravvicinati.

Tali concordanze riguardano, in primo luogo, l'esigenza di un'accentuazione dei poteri del Presidente del Consiglio, non disgiunta, però, da una corrispondente valorizzazione della collegialità dell'azione dell'esecutivo. Per parte sua, dichiara di propendere per una designazione del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica, in vista dell'essenzialità della funzione di mediazione svolta da tale organo in un regime caratterizzato dalla costante esperienza di governi di coalizione.

Del pari avvertita da tutti è poi la necessità di realizzare il dettato costituzionale per ciò che concerne l'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Quanto, ancora, all'esigenza, particolarmente rimarcata dal deputato Gitti, di ricordare la tematica concernente il Gover-

no con quella riguardante il momento elettorale, ad essa si riconnetteva anche l'ipotesi di autoscioglimento delle Camere da lui formulata, invero senza grande successo. Ma tiene a precisare, in proposito, che essa non era animata da un cedimento nei confronti della suggestione della stabilità, poiché il ricorso al corpo elettorale costituisce uno strumento per porre riparo ad una situazione di inefficienza operativa del Governo.

Comunica, infine, che il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Amato lo ha informato dell'intenzione del Governo di presentare nel prossimo futuro alle Camere un nuovo disegno di legge sull'ordina-

mento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Poiché non è dubbio, da un lato, che nel quadro di un rapporto di reciproca collaborazione la Commissione debba comunicare al Governo i suoi orientamenti in merito, ma non gli sembra corretto, d'altra parte, che nell'attesa di una lenta maturazione di tali orientamenti i lavori parlamentari possano restare a lungo paralizzati, esprime quindi l'avviso che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza convocata per domani si debba cominciare sollecitamente a delineare qualche idea concreta sui temi dibattuti in Commissione.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,55.

17.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 GIUGNO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Discussione degli indirizzi sui problemi delle fonti normative:	
PRESIDENTE	235, 236, 237, 238
GALLO	235, 236
RUMOR	235, 237
PASQUINO	235, 236, 237
RUFFILLI	236, 237
BARBERA	237
PRETI	237

MARTEDÌ 5 GIUGNO 1984, ORE 15,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

DISCUSSIONE DEGLI INDIRIZZI SUI PROBLEMI
DELLE FONTI NORMATIVE.

Il Presidente BOZZI illustra uno schema redatto in articoli, concernente i problemi delle fonti normative, da lui a suo tempo presentato all'Ufficio di Presidenza.

La prima proposta riformatrice contenuta in tale schema riguarda l'articolo 71 della Costituzione e prevede, tra l'altro, che il Parlamento debba esprimersi sui progetti di legge di iniziativa popolare entro 18 mesi dalla loro presentazione. Non è sembrato tuttavia opportuno, nell'ipotesi di mancata osservanza di tale precetto, giungere fino alla diretta attribuzione del potere legislativo al corpo elettorale, come è stato proposto da taluni commissari.

Altra proposta emendativa del testo costituzionale concerne l'articolo 74 e sancisce, in particolare, che la nuova approvazione da parte delle Camere di una legge rinviata dal Presidente della Repubblica per difetto di copertura finanziaria debba avvenire a maggioranza assoluta. Anche in relazione a tale norma non si è creduto di accedere ad una proposta più radicale, tendente ad escludere in via assoluta che possano nuovamente approvarsi leggi rinviate dal Presidente della Repubblica

per violazione dell'ultimo comma dell'articolo 81.

Una ulteriore proposta di riforma riguarda l'articolo 75 ed è volta, oltre che ad agganciare ad una percentuale fissa del corpo elettorale il *quorum* necessario a richiedere il *referendum* abrogativo, a recepire in materia i contenuti di una nota sentenza della Corte costituzionale.

Il senatore GALLO rileva che occorrerebbe precisare meglio il concetto di « singole norme aventi carattere di autonomia », sottoponibili a *referendum* abrogativo secondo il testo proposto dal Presidente.

Il senatore RUMOR osserva che la fissazione di un *quorum* di centomila elettori per l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare è probabilmente troppo basso, in relazione al rafforzamento di tale strumento derivante dalla previsione dell'obbligo per il Parlamento di adottare una pronuncia entro un termine.

Il Presidente BOZZI fa presente che, nel suo schema, tutte le specificazioni di cifre vogliono avere un valore meramente indicativo.

Il senatore PASQUINO rileva che, nell'ambito di una prospettiva informata al criterio della delegificazione, il *quorum*

proposto dal Presidente per l'esercizio dell'iniziativa popolare non è da ritenersi troppo basso. Piuttosto, è forse troppo elevata la soglia del due per cento del corpo elettorale per la richiesta di *referendum* abrogativo, che rischierebbe così di restare preclusa alle forze politiche numericamente meno consistenti. È opportuno, poi, che si faccia menzione anche del *referendum* deliberativo, pur se di contenuto non normativo.

Il Presidente BOZZI fa osservare, in proposito, che l'argomento non è trattato nello schema, poiché questo si riferisce esclusivamente al tema delle fonti normative.

Il senatore RUFFILLI rileva che, per rendere effettivo l'obbligo delle Camere di pronunciarsi sui progetti di legge di iniziativa popolare, occorrerebbe prevedere una apposita sanzione, quale, ad esempio, la sottoposizione a *referendum* popolare dei progetti medesimi, nel caso di vano decorso del termine.

Il Presidente BOZZI, dopo aver fatto presente che il decorso del termine può anche essere interpretato come una reiezione tacita, sottolinea che la sua proposta mira a combinare i principi della democrazia diretta con quelli della democrazia rappresentativa, senza introdurre squilibri a vantaggio degli uni come degli altri.

Il senatore RUFFILLI osserva, quindi, che la previsione che la nuova approvazione delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica per mancanza di copertura finanziaria debba avvenire a maggioranza assoluta non è forse sufficiente a porre termine ad una pratica legislativa poco rispettosa dei vincoli imposti dall'articolo 81.

Il Presidente BOZZI ribadisce che l'attribuzione al Presidente della Repubblica di un potere di rinvio senza possibilità di una nuova approvazione parlamentare non gli è apparsa consigliabile, in quanto rischierebbe di alterare a vantaggio di

tale organo l'equilibrio dei poteri costituzionali. Si può piuttosto pensare ad elevare ulteriormente, al di là della maggioranza assoluta, il *quorum* richiesto per la nuova approvazione da parte delle Camere.

Il senatore GALLO rileva, in proposito, che non c'è comunque da temere che le eventuali violazioni dell'ultimo comma dell'articolo 81 restino prive di sanzione, in quanto le leggi prive di copertura finanziaria possono essere dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale.

Riprendendo l'illustrazione del suo schema, il Presidente BOZZI si sofferma quindi sull'articolo 76, cui propone di aggiungere un comma inteso a sanzionare e a legittimare — senza peraltro irrigidirla in modelli precostituiti — la prassi vigente del controllo parlamentare sui testi legislativi emanati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata.

In relazione all'articolo 77, formula due proposte alternative, caratterizzate entrambe dalla statuizione che i decreti-legge debbano avere oggetto specifico ed omogeneo; dal rinvio ai regolamenti parlamentari perché prevedano procedure tali da garantire comunque una pronuncia esplicita delle Camere entro il termine di 60 giorni; e dal divieto di regolare con decreti-legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti-legge non convertiti e di reiterare questi ultimi entro sei mesi dalla mancata conversione. Quanto alle peculiarità delle due proposte, mentre la prima contempla l'obbligo di indicare espressamente, nella legge di conversione, la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare e sancisce l'inammissibilità di emendamenti estranei all'oggetto del provvedimento, la seconda — che gli sembra, almeno in astratto, preferibile, perché più coerente con la logica dell'istituto — prescrive invece l'assoluta inemendabilità dei decreti-legge.

Il senatore PASQUINO suggerisce di definire « assoluta » la necessità ed urgenza che abilita il Governo all'adozione di

tali provvedimenti e di sancire che il loro oggetto, più che omogeneo, debba essere unico. Osserva, quindi, che sarebbe forse opportuno fissare dei limiti quantitativi alla emanazione di decreti-legge.

Il Presidente BOZZI rileva che, proprio in quanto straordinari, i casi di necessità ed urgenza che consentono l'adozione di decreti-legge non sono suscettibili di astratta predeterminazione.

Passa quindi ad illustrare una proposta di inserire, dopo l'articolo 77, un articolo 77-bis, che, allo scopo di favorire processi di delegificazione, prevede che le Camere possano, a maggioranza assoluta, autorizzare il Governo ad emanare regolamenti in materie precedentemente disciplinate da disposizioni legislative.

Il senatore PASQUINO propone che fra i regolamenti per la cui emanazione non occorre autorizzazione parlamentare siano inseriti anche quelli di esecuzione di direttive comunitarie.

Il Presidente BOZZI illustra, infine, una proposta concernente l'articolo 80, intesa ad assicurare che siano portati a conoscenza delle Camere anche gli accordi di natura internazionale per i quali non è richiesta la ratifica con legge.

Il deputato BARBERA osserva, in proposito, che sarebbe forse preferibile stabilire che il Governo porti tutti gli accordi internazionali a conoscenza delle Camere, ma che l'esame di queste sia solo eventuale, in seguito ad apposita richiesta.

Il senatore RUFFILLI rileva che l'articolo 77-bis proposto dal Presidente garantisce l'esigenza di un adeguato controllo parlamentare sulla normazione secondaria, ma non altrettanto quella di consentire al Governo di dare organicità ai suoi interventi normativi. Quanto all'articolo 80, consente con l'osservazione testé formulata dal deputato Barbera, sottolineando, inoltre, che è opportuno sancire che l'informazione alle Camere venga data prima della stipula, come è

avvenuto nella recente vicenda relativa alla revisione dei Patti lateranensi.

Il senatore RUMOR dichiara di condividere tale ultimo rilievo esposto dal senatore Ruffilli.

Il Presidente BOZZI assicura che lo schema sarà riveduto tenendo conto delle risultanze del dibattito e successivamente inviato in copia a tutti i commissari, insieme con quelli presentati da alcuni gruppi politici.

Dà quindi la parola al deputato PRETI, che non ha potuto tempestivamente intervenire nel dibattito sui temi concernenti il Governo.

Il deputato PRETI si dichiara favorevole, a nome del suo gruppo, ad un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, sia per quanto attiene alla direzione e al coordinamento della politica del Governo, sia per ciò che concerne la scelta dei ministri. Correlativamente, dovrebbero attribuirgli anche larghi poteri di rimpasto, senza che ciò debba dar luogo automaticamente a crisi ministeriale. In relazione alla struttura del Governo, sembra opportuna l'istituzionalizzazione del Consiglio di gabinetto, mentre appaiono dettate da intenti demagogici — alla luce dell'incessante dilatazione dei compiti dell'esecutivo — le proposte di ridurre il numero dei dicasteri. Anche una riduzione del numero dei sottosegretari va vista con cautela, in vista dell'esigenza di assicurare la presenza del Governo nelle sedi parlamentari, mentre può essere invece diminuito il numero dei ministri senza portafoglio, sovente nominati solo per rispettare equilibri politici. Tra le altre proposte, può essere ritenuta accettabile quella di eleggere in Parlamento il Presidente del Consiglio, mentre è senz'altro condivisibile quella di concedere la fiducia al Governo in seduta comune, che varrebbe ad eliminare inutili ripetizioni. Quanto alla revoca della fiducia, l'esperienza insegna che i governi cadono perché viene meno l'accordo tra i partiti che compongono la maggioranza: per cui non si vede l'utilità,

in tale ipotesi, di un dibattito parlamentare dall'esito scontato.

In ordine ai temi trattati nel corso dell'odierna seduta, sottolinea l'esigenza di apportare ai regolamenti parlamentari modifiche che consentano di pervenire in tempi brevi e prestabiliti all'approvazione o alla reiezione dei disegni di legge governativi. Rileva quindi che l'eccessivo ricorso, da parte dei governi, allo strumento della decretazione d'urgenza è conseguenza diretta del cattivo funzionamento del Parlamento e che non appare opportuno sancire l'inemendabilità di tali provvedimenti, soprattutto per non correre il rischio di reiezioni determinate da singole norme, sulle quali le Camere non consentano. In termini più generali, si dichiara favorevole ad una valorizzazione dei poteri normativi del

Governo, cui occorrerebbe riservare tutte le competenze in materia di alta amministrazione. Ampliando la riserva di legge ad altre materie, oltre a quelle costituzionalmente già previste, quali ad esempio la difesa nazionale e la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico, la riforma dei codici, la contabilità di Stato, si dovrebbe in effetti consentire che tutti i restanti argomenti restino affidati alla normazione secondaria posta in essere dall'esecutivo.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito ad una successiva seduta, che avrà luogo dopo la pausa per le elezioni del Parlamento europeo.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17.

18.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 GIUGNO 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MANCINO

SOMMARIO

	PAG.
Seguito del dibattito sui temi concernenti le fonti normative:	
LABRIOLA	241
Sull'ordine dei lavori:	
PRESIDENTE	242
GITTI	242
LABRIOLA	242
RUMOR	242
PONTELLO	242
PERNA	242
GIUGNI	242

GIOVEDÌ 21 GIUGNO 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Vicepresidente MANCINO.

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI
CONCERNENTI LE FONTI NORMATIVE.

Il deputato LABRIOLA, illustrando il progetto articolato presentato dal gruppo socialista, dopo aver ribadito la piena conferma della centralità del principio di rappresentanza, osserva che, per quanto concerne la teoria delle fonti, occorre superare la crisi della legge — che si connette con quella del principio di rappresentanza —, attraverso la modifica della struttura bicamerale eguale, dei modi di funzionamento del Parlamento e delle sue interrelazioni con gli altri organi costituzionali. Ricorda poi il dibattito svoltosi nella Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, che ha avuto come spunto e come approdo la crisi della legge, crisi che viene surrettiziamente utilizzata dal Governo, dai magistrati e dalla pubblica amministrazione.

In che modo può essere risolta questa crisi? Non esiste un atto diverso dalla legge che sia ad essa preferibile; occorre invece procedere al rafforzamento della legge parlamentare: l'utilizzazione della delegificazione come terapia cela alcune contraddizioni interne. Il gruppo sociali-

sta, pur muovendosi sulla strada della delegificazione, esprime forti perplessità sulla volontà del Governo e del Parlamento di realizzarla; per questo motivo occorre inserire in Costituzione alcune norme vincolanti, prima fra tutte quella che prevede le leggi organiche: è quindi nella Costituzione che occorre porre il limite delle leggi parlamentari.

Applicando il modello dell'articolo 117 della Costituzione è stata infatti traslatamente individuata la categoria delle leggi organiche, e sono state formulate due ipotesi di differente ampiezza.

Per quanto concerne i poteri di normazione primaria esterna al Parlamento, primi tra tutti quelli del Governo, occorre una diversa utilizzazione della delega legislativa, attraverso la modifica dell'articolo 76 della Costituzione.

Si dichiara favorevole alla limitazione della decretazione d'urgenza in funzione di garanzia, solo in un quadro di revisione generale delle fonti normative: tale limitazione potrebbe essere realizzata con successo attraverso maggiori garanzie procedurali, quale ad esempio il divieto di reiterazione dei decreti-legge.

Per quanto concerne alcune categorie di leggi formali, sottolinea la necessità di una maggiore cooperazione tra la Commissione ed i due rami del Parlamento: al riguardo ricorda ad esempio la pro-

posta di modifica della legge n. 468 del 1978, che si aggancia a quella dell'articolo 81 della Costituzione, al fine di vincolare il Parlamento alla indicazione della copertura della spesa in forma concreta e non semplicemente simbolica.

Osserva infine che le proposte del gruppo socialista sono volte al superamento della crisi della legge attraverso il suo rafforzamento.

Ricorda inoltre la proposta di riservare al Senato la competenza in materia di giustizia politica, qualora la Commissione intenda mantenerla sia pure in forma residua rispetto a quella attuale.

Il Senato dovrebbe inoltre essere competente per atti particolari di ispezione politica che dovrebbero essere provvisti di particolare incisività.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il Presidente MANCINO informa che il deputato Spagnoli, che si era iscritto a parlare sul tema delle fonti normative, è purtroppo impossibilitato a prendere parte alla seduta odierna, mentre anche altri colleghi, oggi assenti, hanno espresso il desiderio di intervenire sullo stesso tema. La conclusione della campagna elettorale in Sardegna pone poi difficoltà per l'inizio dell'esame dei temi concernenti il sistema elettorale, previsto per la seduta di domani.

Il deputato GITTI propone, a nome del gruppo della democrazia cristiana, che al tema delle fonti normative vengano dedicate altre due sedute, giovedì 28 e venerdì 29 giugno 1984, rinviando l'inizio dell'esame degli indirizzi sui temi concernenti il sistema elettorale alla prima settimana di luglio.

Il deputato LABRIOLA chiede che entro il 29 giugno 1984 venga comunque completato l'esame dei temi concernenti il sistema elettorale.

Il senatore RUMOR si dichiara d'accordo con la proposta del deputato Gitti, aggiungendo che l'esame dei temi concernenti il sistema elettorale potrebbe iniziare e concludersi nella prima settimana di luglio.

Il senatore PONTELLO concorda con il senatore Rumor.

Il senatore PERNA sostiene che occorre stabilire un termine congruo ma tassativo (la prima settimana di luglio) per la conclusione dell'esame dei temi concernenti il sistema elettorale.

Il senatore GIUGNI chiede un intervento del Presidente presso le Presidenze dei due rami del Parlamento, per una prossima sospensione dei lavori delle Assemblee per una settimana, al fine di permettere in tale periodo il concentramento dell'attività delle Commissioni bicamerali.

Il Presidente MANCINO si riserva di informare il Presidente della Commissione, al quale proporrà di sconvocare la seduta prevista per domani e di convocare le prossime sedute della Commissione per giovedì 28 e venerdì 29 giugno 1984 per il seguito e la conclusione del dibattito sui temi concernenti le fonti normative. Nella prima settimana di luglio potrebbe poi avere luogo e concludersi l'esame degli indirizzi sui temi concernenti il sistema elettorale.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,25.

19.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 GIUGNO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Per la morte del senatore Antonio Bisaglia:	
PRESIDENTE	245
RUFFILLI	245
Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti le fonti normative:	
PRESIDENTE	249
BARBERA	246, 248
GITTI	247
BATTAGLIA	248, 249
GALLO	249

GIOVEDÌ 28 GIUGNO 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

PER LA MORTE DEL SENATORE
ANTONIO BISAGLIA.

Il Presidente BOZZI esprime commo-
zione e dolore per la scomparsa del se-
natore Antonio Bisaglia, rapito dalla mor-
te improvvisamente mentre si concedeva
un momento di riposo dopo le recenti
accese battaglie elettorali.

Il fatto che un uomo come Bisaglia
fosse stato chiamato a far parte della
Commissione bicamerale per le riforme
istituzionali attesta non soltanto l'impor-
tanza che il partito a cui egli apparte-
neva attribuisce alla Commissione, ma an-
che la sensibilità dell'uomo per i proble-
mi istituzionali, la sua consapevolezza del-
la necessità di giuste revisioni per miglio-
rare il funzionamento della difficile de-
mocrazia italiana. È vero, Bisaglia non
prese mai la parola nei dibattiti in Com-
missione, poiché probabilmente la sua for-
mazione spirituale e culturale lo faceva
rifuggere dai discorsi generali, qualche
volta astratti, cari ai dottrinari puri, dal-
le sistemazioni puramente teoriche. Egli
era portato dalla sua natura alla concre-
tezza delle scelte, anche se di necessità,

qualche volta compromissorie. Infatti tut-
te le forze politiche hanno riconosciuto in
lui una spiccata tendenza pragmatica, qua-
si manageriale; egli disponeva di un ge-
nuino talento nel valutare uomini e situa-
zioni e nell'intravedere e proporre nelle
vicende politiche, anche le più complesse,
la via dell'incontro o della mediazione.

Uno squisito fiuto politico lo accom-
pagnò sempre nella sua carriera che egli
costruì da sé, con tenacia, pietra su pie-
tra: eminente uomo nel suo partito, sag-
gio amministratore, parlamentare alla Ca-
mera e al Senato, ministro fattivo. Il suo
contributo sarebbe stato certamente di
grande utilità nella fase dei lavori che
attende la Commissione, fase non facile
di scelte e di conclusioni.

Rinnova alla famiglia e al partito del-
la Democrazia Cristiana i sentimenti di
cordoglio della Commissione e suoi per-
sonali.

Il senatore RUFFILLI, a nome del
gruppo della Democrazia Cristiana, ringra-
zia il Presidente per le sue nobili parole,
sottolineando che con la scomparsa di
Antonio Bisaglia il gruppo della Demo-
crazia Cristiana ha perso un uomo che
è stato capace di dare un apporto ricco
e significativo ed una lezione alla quale
la Democrazia Cristiana rimarrà fedele.

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI
TEMI CONCERNENTI LE FONTI NORMATIVE.

Il deputato BARBERA ricorda che l'elevata produzione legislativa italiana, rispetto a quella di altri paesi europei, comporta gravi distorsioni nella divisione dei poteri, con una penetrazione del Parlamento nei settori di competenza dell'amministrazione e una amministrativizzazione della legge che si collega strettamente alla decretazione d'urgenza, così come l'eccesso di quest'ultima interferisce nei poteri del Parlamento.

Una grave serie di distorsioni, in contrasto con la norma costituzionale si verificano nel rapporto tra legge statale e legge regionale, mentre la recente sentenza della Corte costituzionale in materia di regolamenti comunitari — certamente degna di ogni attenzione — ingenererà, almeno per il momento, una grave incertezza del diritto.

Dopo aver brevemente considerato le problematiche relative alla ratifica dei trattati internazionali ed alla immissione di norme internazionali nell'ordinamento interno, all'iniziativa legislativa popolare, ed alla legislazione di spesa, si sofferma in particolare sul decreto-legge osservando che specialmente allorché viene utilizzato lo strumento della fiducia, la maggioranza e l'opposizione vengono poste di fronte al fatto compiuto, con grave danno per la certezza del diritto. Le cause della legislazione d'urgenza sono state ampiamente analizzate: tra queste occorre annoverare le lentezze procedurali del Parlamento, la frantumazione delle maggioranze, la scarsa coesione del Governo. Quali i possibili rimedi? Certamente una politica di riforme sostanziali avviata con coraggio, la riformulazione dell'articolo 39 della Costituzione, una riforma del Governo che superi la frantumazione ministeriale — attraverso strumenti diversi dai comitati previsti nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio recentemente presentato —, la delegificazione.

Si chiede poi se non sia possibile incidere più profondamente sull'articolo 77

della Costituzione limitando la decretazione d'urgenza a soli due casi tassativamente previsti (incolumità pubblica e decreti-catenaccio) e prevedendo inoltre, accanto alla decretazione d'urgenza, un particolare procedimento abbreviato che non consista in un semplice accorciamento dei tempi bensì in una sorta di iniziativa legislativa privilegiata, fatta esclusione per le leggi in materia elettorale e costituzionale: il Parlamento dovrebbe decidere a maggioranza assoluta sulla presenza dei requisiti atti a consentire tale procedura; dovrebbe inoltre esservi un obbligo di motivazione nel preambolo, nonché la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale.

Per quanto concerne la delegificazione, dopo aver ricordato i risultati dell'indagine pubblicata dalla Rivista di Scienza dell'amministrazione circa i dati della legislazione in Italia e in altri paesi europei, osserva che se non è possibile per lo stato sociale tornare alla legge-norma, sarebbe possibile almeno puntare sulla legge-coordinamento. L'attuazione di una opera di delegificazione necessita di una serie di condizioni: non si tratta infatti semplicemente di un trasferimento di competenze normative dal Parlamento al Governo, bensì anche alle regioni e alle autonomie sociali, nonché di una migliore attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

L'assenza di una grande legislazione di principio conduce inevitabilmente alla frantumazione delle « legghine ». Tra i vantaggi della delegificazione deve essere annoverata una minore penetrazione dei micro-interessi attraverso il Parlamento; un maggior controllo dell'opposizione sull'operato della maggioranza, nonché la possibilità per il Governo di utilizzare strumenti più flessibili. A tal fine appaiono necessarie alcune pre-condizioni quali la drastica riduzione del numero dei parlamentari, del numero delle Commissioni permanenti, nonché una maggior omogeneità del Governo; al riguardo sottolinea la debolezza politica dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio.

Considera valida la proposta formulata dal Presidente Bozzi, purché venga

esclusa la possibilità di emendamento attribuita al Parlamento, che potrebbe essere sostituita eventualmente con un invito al riesame; suggerisce inoltre la costituzione di un comitato per la legislazione in seno alla Commissione Affari costituzionali, nonché possibilmente l'inserimento nella Costituzione di una norma che vieti l'abrogazione tacita delle leggi generali.

Nel momento in cui si realizza un'opera di delegificazione è necessario dare trasparenza al processo di produzione regolamentare, permettendo inoltre l'impugnazione dei regolamenti da parte dei cittadini, in via incidentale, davanti alla Corte costituzionale. Per quanto concerne il rapporto tra leggi statali e leggi regionali si dichiara insoddisfatto per come ha proceduto in materia fino ad oggi la legislazione, troppo minuta, invadente, frantumata e microsettoriale. Occorre tornare alle grandi leggi di principio, al fine di decongestionare il Parlamento e valorizzare le regioni; ciò è tanto più necessario di fronte all'accresciuta domanda di autonomia delle regioni, evidenziatasi recentemente con la crescita di fenomeni autonomistici nelle ultime consultazioni elettorali. L'autonomia impositiva regionale, la possibilità di intervento delle regioni nel procedimento legislativo, la previsione anche per le leggi cornice di una clausola che ne eviti l'abrogazione tacita, l'attivazione del controllo di merito attraverso l'attuazione dell'articolo 127 della Costituzione, sono le precondizioni necessarie affinché tutto ciò possa realizzarsi.

Passando poi ad analizzare il rapporto legge-contratto lamenta l'intervento del Parlamento e del Governo su contratti già vigenti attraverso norme-provvedimento; ma lamenta altresì che il Parlamento sia talvolta chiamato a ratificare decisioni assunte in accordo tra Governo e parti sociali; ricorda inoltre il problema della legislazione di spesa e della modifica dell'articolo 81 della Costituzione.

Il gruppo comunista ha presentato una proposta di modifica dell'articolo 80 della Costituzione, volta ad evitare che il Parlamento debba occuparsi della ratifica di ac-

cordi internazionali di scarsissima importanza e sia messo invece in grado di esprimersi sugli accordi in forma semplificata e sugli *executive-agreements*. Sottolinea poi con forza la necessità di coinvolgere il corpo elettorale mediante il *referendum* consultivo nelle grandi decisioni inerenti la politica del paese.

Dopo aver ribadito che il Parlamento monocamerale appare come la struttura più adatta per svolgere in maniera agile i compiti ad esso assegnati, conclude osservando che l'impatto dei cittadini con le istituzioni avviene proprio attraverso la produzione normativa: per questo motivo occorre che la Commissione lavori con impegno su questo tema.

Il deputato GITTI sottolinea con soddisfazione la convergenza di intenti verificatasi sul tema delle fonti normative, al di là delle contrapposizioni inerenti la scelta degli strumenti.

La gravità della crisi della legge fa toccare con mano le problematiche relative al ruolo dei diversi poteri dello Stato. Occorre chiedersi se la legge parlamentare, nella sua forma attuale, possa essere definita tale in base ad una lettura corretta della Costituzione.

Il progressivo frantumarsi degli interessi nella società e il sovraccarico della domanda si sono scaricati prevalentemente sul Parlamento, luogo in cui tutte le forze politiche hanno pari legittimazione. Poiché anche il Governo opera legiferando, si determina uno stravolgimento di poteri: il principio di legalità e di preferenza della legge ha assunto, dopo l'esperienza fascista, un particolare significato di garanzia.

È mancata l'attuazione nei termini costituzionali dei principi costitutivi e fondanti dell'ordinamento, primi fra tutti gli articoli 5, 117 e 128 della Costituzione. Il recupero di una dimensione pluralistica delle fonti è un criterio estremamente importante, emerso con chiarezza e vigore nel corso dei lavori.

La scelta bicamerale è vista dalla Democrazia Cristiana come il mezzo migliore per riqualificare in termini nuovi la

centralità del Parlamento: sottolinea l'importanza delle leggi bicamerali, soprattutto nell'ottica della legge-coordinamento.

Nel progetto articolato presentato dal Gruppo DC sono presenti alcune risposte adeguate e persuasive al problema delle fonti normative. Esprime tuttavia alcune perplessità sulla possibilità di pervenire alla delegificazione senza introdurre in Costituzione norme che la rendano doverosa, possibilmente combinando il principio della delegificazione con alcune ipotesi di riserva dell'esecutivo per alcuni settori. La proposta di esclusione dell'abrogazione tacita delle leggi generali e quella dell'impugnazione dei regolamenti delegati davanti alla Corte costituzionale meritano di essere prese seriamente in considerazione, così come la riserva al Senato - presente nel progetto presentato dal Gruppo DC - del controllo sull'operato dell'esecutivo.

Con riferimento all'articolo 81 della Costituzione propone una riserva di gradimento al Governo per ogni progetto di legge che comporti nuove spese.

Dopo aver ricordato che il documento articolato presentato dal Gruppo della Democrazia Cristiana non prende in considerazione la tematica relativa all'articolo 75 della Costituzione, si chiede se le indicazioni presenti a tale riguardo nei documenti di altri gruppi politici non possano essere inserite nella legge di attuazione di detto articolo. Anche per quanto concerne eventuali modifiche dell'articolo 77 della Costituzione, il Gruppo della DC non ha presentato proposte, ritenendo molto difficile operare modifiche concrete su questo testo; apprezza lo sforzo del collega Barbera, esprimendo tuttavia alcune perplessità sulla possibilità che le soluzioni da questi proposte possano costituire una risposta al problema; occorrerebbe piuttosto aprire corsie praticabili attraverso le quali il programma di Governo e gli impegni da questo assunti possano trovare completa attuazione.

Ricorda infine che nel documento del gruppo della democrazia cristiana è stata esaminata la questione di Governo in quanto sottintende il rapporto Governo-Parlamento; il gruppo della democrazia

cristiana tuttavia è disposto ad esaminare eventuali soluzioni alternative che possano essere prospettate da altri gruppi.

Il deputato BATTAGLIA lamenta la astrattezza e il dottrinarismo di tutti i progetti finora presentati, ivi compreso quello del gruppo del PRI.

In qualsiasi sistema democratico parlamentare esistono degli inconvenienti che occorre essere disposti ad accettare, anche in relazione alla concreta situazione storica del paese, operando una scelta di priorità: in tal modo si può giungere a restringere il numero dei temi sui quali occorre incidere.

La lentezza e l'inattualità dell'attività parlamentare sono caratteristiche del sistema italiano e comportano la vanificazione del procedimento legislativo previsto in Costituzione: quali le soluzioni ipotizzabili?

La struttura pluralistica delle fonti può essere accettata purché non comporti la frantumazione dello strumento legislativo.

Occorre perciò intervenire con proposte di riforma su pochi punti essenziali, accettando quegli inconvenienti del sistema che non possono essere modificati: al di fuori di questa scelta non è possibile pervenire a soluzioni costruttive.

Si dichiara favorevole ad una diversificazione delle funzioni dei due rami del Parlamento, con attribuzione della funzione legislativa prevalentemente alla Camera dei deputati: non bisogna ampliare eccessivamente il numero delle leggi bicamerali, ciò che impedirebbe di incidere concretamente sulle disfunzioni del sistema attuale. È inoltre d'accordo sulla riserva della disciplina regolamentare all'esecutivo, con potere di controllo attribuito al Senato: si dichiara contrario al ricorso alla Corte costituzionale in materia regolamentare, poiché rischierebbe di bloccare il funzionamento di tale organo: più opportuna sarebbe piuttosto l'attribuzione del potere di ricorrere alla Corte ad un *quorum* di senatori.

Il deputato BARBERA osserva che non è possibile sostituire un controllo giurisdizionale

zionale con uno politico: il controllo della Corte garantisce la sua efficacia *erga omnes*.

Il senatore GALLO suggerisce che il controllo venga affidato alle sezioni unite della Corte di cassazione.

Il deputato BATTAGLIA concorda con l'attribuzione al Senato della facoltà di *repêchage* delle leggi bicamerali, purché detta facoltà sia attribuita ad un determinato numero di senatori o ad un determinato numero di gruppi parlamentari e venga circondata di opportune cautele.

Dopo aver ricordato l'importanza delle Commissioni di conciliazione, auspica che il numero dei parlamentari componenti le Commissioni d'inchiesta venga limitato ad uno per gruppo, che venga assegnato un termine invalicabile per la conclusione dei lavori e venga adottato il voto ponderato.

Ritiene necessario che nell'attribuzione della delega legislativa al Governo vengano

indicati i criteri, ma non vengano posti limiti temporali.

In materia di spesa prospetta la possibilità che il Governo — su qualsiasi proposta di legge o emendamento che prevedano un aumento di spese o una riduzione di entrate — possa porre il veto allorché ritenga che essa non si inquadra nel programma sul quale è stata votata la fiducia, e ciò anche al fine di evitare la ripetuta posizione della fiducia « tecnica ».

Osserva poi che non esiste un criterio in base al quale sia possibile operare una riduzione del numero dei parlamentari, anche perché non è certo in tal modo che si può ridurre la rappresentanza degli interessi in Parlamento, che è connotata alla stessa rappresentanza politica.

Il Presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la discussione sui temi concernenti le fonti normative.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,30.

PAGINA BIANCA

20.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Esame degli indirizzi sui temi concernenti il sistema elettorale:	
PRESIDENTE	255
PASQUINO	253
PRETI	255
Sull'ordine dei lavori:	
PRESIDENTE	255
MILANI	255

MERCOLEDÌ 4 LUGLIO 1984, ORE 16,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

ESAME DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI CONCERNENTI IL SISTEMA ELETTORALE.

Il senatore PASQUINO osserva che qualsiasi discorso sui sistemi elettorali è politicamente importante e tecnicamente complesso, poiché il sistema elettorale è quel dispositivo che consente la comunicazione dalla società civile alla classe politica. Solitamente l'attenzione si concentra sui tre grandi tipi di sistemi elettorali: maggioritario semplice all'inglese, maggioritario a doppio turno alla francese, proporzionale, senza pensare che nella pratica essi si compongono di più elementi e non possono essere considerati senza esaminare la loro genesi storica. Si potrebbe affermare che, mentre il sistema proporzionale fotografa la realtà esistente, quello maggioritario accentua alcune tendenze. In questa sede interessa in particolar modo rendersi conto per quali motivi esiste il sistema italiano attuale e quali obiettivi ci si propone di conseguire riformandolo. Da un lato vi sono coloro che ritengono il nostro sistema troppo proporzionalistico ed eccessivamente protettivo nei confronti delle minoranze, dall'altro invece coloro che lo

ritengono non sufficientemente proporzionalistico: la prima opinione viene suffragata con l'asserzione che le esigenze fondanti del nostro sistema elettorale cioè la garanzia del massimo d'incertezza e di rappresentatività, sono venute meno, mentre si è evidenziata la necessità di creare maggioranze omogenee e coese; la seconda, ricordando la presenza della clausola di esclusione e l'elevato costo medio dei seggi per i partiti più piccoli. Il dibattito, oscillante tra il polo della massima responsabilità e quello dell'efficienza, si sta attualmente incentrando su quest'ultimo e cioè sulla rispondenza tra l'operato della maggioranza e le richieste dell'elettorato.

Preso atto del permanere di un problema di rappresentanza proporzionale di esigenze politiche differenziate, occorre considerare anche il problema della possibilità di scegliere le maggioranze che governeranno e di poterle sostituire qualora si rivelino non funzionanti: a questo interrogativo appaiono risposte sbagliate sia la clausola di esclusione — che penalizza le forze politiche già esistenti — sia il premio di maggioranza, attribuito a coalizioni sulle quali l'elettorato non è in grado di esercitare un ulteriore controllo nella misura in cui manca la garanzia del loro permanere coese. Il premio di maggioranza inoltre appare artificioso, in quanto non de-

terminato direttamente dalle scelte degli elettori.

A nome proprio e del senatore Milani ritiene quindi di poter formulare la proposta di un sistema elettorale articolato in due turni. Nel primo turno gli elettori sceglierebbero tra tutti i partiti che si presentano nelle circoscrizioni — ridisegnate diversamente rispetto alla forma attuale, come illustrerò in seguito — e risulterebbero eletti quei candidati che raggiungessero il quoziente nella circoscrizione. Partendo dal presupposto che la Camera eletta con questo sistema fosse composta di circa 500 parlamentari, 400 di essi verrebbero eletti nel primo turno. È certo che il massimo grado di proporzionalità verrebbe garantito attraverso una circoscrizione unica nazionale; tale formula tuttavia presenta numerosi svantaggi, quali la frammentazione partitica e l'attribuzione di un enorme potere ai gruppi di pressione ed alle *lobbies*. Sembrerebbe quindi più opportuno prevedere un certo numero di circoscrizioni, diseguate diversamente rispetto a quelle attuali che spesso presentano gravi disparità: in collegi più piccoli infatti si può verificare un rapporto di efficienza tra candidati ed elettori che appare impossibile in quelli più grandi. Il problema di ridisegnare le circoscrizioni potrebbe essere risolto contestualmente con quello del voto di preferenza: nelle circoscrizioni più piccole — quelle cioè che eleggono quattro o cinque parlamentari — si potrebbe fare a meno del voto di preferenza che spesso dà luogo a degenerazioni di tipo clientelare; in circoscrizioni di tali dimensioni infatti sarebbe possibile una conoscenza diretta dei candidati, nonché la sostituzione del voto di preferenza con il voto di lista. Secondo l'opinione di alcuni, con questo sistema verrebbero favoriti i partiti nei confronti dei candidati; occorre rilevare tuttavia che la critica al sistema partitocratico è stata negli ultimi tempi forse eccessiva; inoltre anche all'interno dei partiti i cittadini potrebbero aver modo di far sentire maggiormente la loro voce ed infine il fenomeno della mobilità dell'elettorato — recentemente alquanto evidenziatosi — potrebbe svolgere una funzione di garanzia.

Il secondo turno di votazioni, previsto per la settimana successiva al primo, contribuirebbe a risolvere il problema della formazione delle maggioranze; in questo secondo turno, infatti, nel quale verrebbero eletti 100 parlamentari, i partiti che lo desiderino si presenterebbero agli elettori in coalizioni programmatiche; al partito o alla coalizione che ottengano almeno il 40 per cento dei suffragi verrebbe attribuito un premio di coalizione pari a 75 seggi; al partito o alla coalizione classificatisi secondi nelle preferenze dell'elettorato verrebbero attribuiti i rimanenti 25. Il capolista del partito o della coalizione vincente sarebbe il Presidente del Consiglio designato, che in tal modo verrebbe scelto direttamente dagli elettori.

All'interno delle coalizioni i seggi verrebbero distribuiti tra i partiti in base alla percentuale dei voti ottenuti nel primo turno, permettendo in tal modo un recupero di proporzionalità a favore dei partiti minori.

Per quanto concerne il problema delle astensioni sarebbe possibile porre in essere alcuni correttivi, sancendo la non obbligatorietà del voto e favorendo nel contempo i cittadini che hanno deciso di partecipare alle votazioni con l'attribuzione dei seggi alle circoscrizioni sulla base della percentuale di votanti nelle elezioni precedenti.

Per quanto concerne infine i sistemi elettorali locali, suggerisce la possibilità di elevare la soglia per la utilizzazione del sistema maggioritario da 5 mila a 10 mila abitanti, e di consentire eventualmente in alcuni comuni la elezione diretta del sindaco.

Concludendo, sottolinea che quella da lui prospettata è soltanto una delle soluzioni possibili per i mali del sistema politico italiano; essa tuttavia si presenta concretamente praticabile poiché contribuisce ad ampliare e ad accrescere le potenzialità di intervento decisivo degli elettori e a rendere effettiva la competizione tra i partiti.

L'usura dell'attuale sistema elettorale italiano si è ormai manifestata appieno; esso appare infatti deficiente nella forma-

zione delle maggioranze e non garantisce la rappresentanza, bensì soltanto rendite di posizione.

Il deputato PRETI afferma che - nell'opinione del Gruppo del PSDI - l'efficienza dei governi dipende in misura molto ridotta dalle leggi elettorali in vigore, ricordando che dal 1945 al 1968 questa stessa legge elettorale che oggi viene tanto criticata, ha funzionato bene. La scarsa efficienza dei governi dipende piuttosto dai continui ostacoli che essi incontrano in Parlamento, poiché i regolamenti delle Camere sembrano fatti per tutelare coloro che si battono contro il governo. Inoltre la prassi parlamentare instauratasi nell'ultimo decennio, attraverso un'attività defatigante e spesso ostruzionistica delle opposizioni, ha ulteriormente aggravato la situazione.

Sembra inoltre che negli ultimi anni si sia cercato in ogni modo di limitare lo spazio dei piccoli partiti, anche se questi, da parte loro, non hanno certo impedito ai due partiti maggiori di monopolizzare i due terzi dell'elettorato: chi vuole cambiare la legge elettorale abbia almeno il coraggio di proporre apertamente l'adozione del sistema uninominale.

Contesta con forza l'affermazione del senatore Pasquino secondo la quale il sistema elettorale italiano esprime una rappresentanza deficiente e consente rendite di posizione.

Si dichiara sostanzialmente favorevole all'attuale sistema elettorale, a circoscrizioni piuttosto ampie, fatta forse eccezione per quelle di Roma e di Milano che potrebbero essere sdoppiate, nonché possibilmente all'adozione della proporzionale pura che garantirebbe maggiormente i partiti minori. Per impedire che entrino in Parlamento formazioni troppo minuscole si potrebbe stabilire che il quoziente

debba essere raggiunto, anziché in una sola circoscrizione come ora, in almeno tre circoscrizioni, fatta eccezione per i partiti che rappresentano minoranze linguistiche. Si potrebbe anche introdurre il limite del 4 per cento, consentendo l'apparentamento tra liste diverse. Si dichiara invece contrario alla lista nazionale che, per quanto concerne i partiti minori, favorirebbe soprattutto le segreterie.

Considera antidemocratica la proposta del senatore Pasquino di abolire il voto di preferenza che - a suo avviso - garantisce la partecipazione popolare e non costituisce, come sostenuto da molti, uno strumento di corruzione. È necessario che il voto conservi la sua connotazione di diritto-dovere e che il numero dei parlamentari non venga modificato.

Il Presidente BOZZI avverte che il seguito del dibattito è rinviato a domani.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il senatore MILANI protesta per il modo di procedere dei lavori della Commissione, a fronte di un tema così rilevante come la revisione del sistema elettorale. Un tema siffatto richiederebbe maggiore approfondimento senza che i lavori della Commissione siano spezzettati, per la concorrenza con altri importanti impegni parlamentari.

Il Presidente BOZZI, nel prendere atto del rilievo formulato dal senatore Milani, ricorda che la scansione delle sedute è deliberata dall'Ufficio di Presidenza allargato, in cui tutti i gruppi sono rappresentati. Rinvia il seguito del dibattito alla seduta di giovedì 5 luglio 1984 alle ore 9,30.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,45.

PAGINA BIANCA

21.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERNA

SOMMARIO

	PAG.
Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale:	
PRESIDENTE	260
SCOPPOLA	259

GIOVEDÌ 5 LUGLIO 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Vicepresidente PERNA.

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI
CONCERNENTI IL SISTEMA ELETTORALE.

Il senatore SCOPPOLA afferma di aver ascoltato con interesse l'intervento del senatore Pasquino e di voler prendere spunto per una riflessione dalla sua affermazione della necessità di conciliare le esigenze di rappresentatività con quelle di formazione di una stabile maggioranza di Governo.

La trasformazione politica della società verificatasi negli ultimi anni ha dato luogo ad una partitocrazia crescente; lo spostamento del baricentro del sistema politico verso una esigenza di maggiore rappresentatività finisce per avere un effetto bloccante sulla democrazia italiana. Occorre prendere coscienza che ci si trova probabilmente alla vigilia di una stagione nuova che vede l'alternanza sostituirsi al raggruppamento delle forze intorno ai partiti di centro.

È ormai caduta l'illusione, o forse si potrebbe dire la speranza, che la ridefinizione dei rapporti di forza in sede elettorale potesse evitare una modifica del sistema. Qualunque avvicinamento a meccanismi che favoriscano nel nostro paese

qualche passo verso il bipolarismo, desta resistenze e sospetti soprattutto da parte dei partiti minori. Ricorda a questo riguardo una riflessione di Don Sturzo sulla inevitabilità della dualizzazione delle situazioni politiche e sulla funzione della « terza forza » a favore di uno dei due poli. La difesa intransigente della proporzionale nella sua forma attuale non favorirà forse la trasformazione del bipolarismo in bipartitismo, con privilegio e rafforzamento dei due partiti maggiori? Le resistenze alla revisione delle rigidità del nostro sistema istituzionale potrebbero tradursi in un pericoloso *boomerang* proprio per i partiti minori.

Occorre quindi conciliare in maniera equilibrata le esigenze di conservazione del sistema proporzionale con quelle sia pur minime di formazione della maggioranza, che rendano possibile l'avvio del sistema politico italiano verso l'alternanza. Una prima via consiste nell'ipotizzare una rappresentanza aggiuntiva per le coalizioni che si presentino come ipotetiche coalizioni di Governo; è la strada indicata ieri dal senatore Pasquino, che pure ha voluto sottolineare la differenza della sua proposta rispetto a quella formulata in questa sede dal segretario della Democrazia cristiana De Mita, al fine di evitare ogni possibile correlazione con la legge del 1953. Sottolinea tuttavia che il premio

di maggioranza proposto dal deputato De Mita aveva un obiettivo esattamente opposto — cioè la prospettiva dell'alternanza — rispetto alla legge del 1953: le due formule quindi non sono assolutamente comparabili.

Di fatto anche la proposta del senatore Pasquino — della quale condivide i motivi ispiratori — si muove nella stessa direzione di quella formulata dal segretario della Democrazia Cristiana, che forse è stata liquidata troppo presto.

Si possono tuttavia formulare altre ipotesi: è infatti possibile operare una sorta di commistione tra sistema uninominale e sistema proporzionale, cercando di combinare i vantaggi dell'uno e dell'altro e di ridurre la distanza tra elettore ed eletto: questo sistema implicherebbe la rinuncia al voto di preferenza, passaggio molto delicato per la Democrazia Cristiana. Tuttavia in una situazione di minore rigidità delle identità politiche c'è da chiedersi se il voto di preferenza non rappresenti un elemento dirompente: probabilmente una soluzione che contemperasse il sistema uninominale e quello proporzionale, che prevedesse collegi ristretti per l'attribuzione di un solo seggio e un collegio nazionale, in uno o più turni, per l'attribuzione dei voti residui, potrebbe — sul modello del sistema tedesco — costituire una soluzione praticabile.

Una terza possibilità consiste nella riduzione della estensione dei collegi con conseguente parziale irrigidimento del confronto politico e riduzione del numero delle preferenze; si chiede se questa ipotesi possa essere considerata sufficiente o se non dovrebbe piuttosto essere correlata

con gli interventi previsti nella prima ipotesi.

Le formule quindi potrebbero essere due: la prima e la terza ipotesi combinate insieme, oppure una commistione tra sistema uninominale e proporzionale.

A titolo personale esprime alcuni dubbi sulla utilità di meccanismi elettorali che prevedano doppi turni: l'esperienza del passato insegna che l'intervallo tra il primo e il secondo turno è stato sempre occasione di pressioni e tentativi di piegare la verifica elettorale a interessi di parte; non è detto che queste situazioni debbano nuovamente verificarsi in futuro, ma è comunque opportuno che esse costituiscano motivo di riflessione.

Concludendo, suggerisce che le proposte di modifica del sistema elettorale vengano formalizzate sulla base di un lavoro tecnico svolto in sede ristretta, volto ad affinare le diverse ipotesi per sottoporle poi alla Commissione.

Il Presidente PERNA, su sollecitazione di vari gruppi, propone che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani, e che il dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale continui e si concluda nella settimana prossima in sedute da tenersi giovedì 12 luglio 1984 alle ore 9,30 ed eventualmente venerdì 13 luglio 1984 alle ore 9. Resta ferma la seduta già prevista per mercoledì 11 luglio 1984 alle ore 16,30, per l'incontro con una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

(Così rimane stabilito).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,30.

22.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Incontro con una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni:	
PRESIDENTE	263, 267
BARTOLINI, <i>presidente della regione Toscana</i>	263
BERNINI, <i>presidente della regione Veneto</i>	265, 267
COSSUTTA, <i>presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali</i>	265, 267
TEDESCO TATÒ	265
GITTI	266
FOSSON	266
RUMOR	266
PERNA	266
RUFFILLI	266
COMELLI, <i>presidente della regione Friuli-Venezia Giulia</i>	267

MERCOLEDÌ 11 LUGLIO 1984, ORE 16,30.

— *Presidenza del Presidente Aldo BOZZI.*
— Intervengono il presidente della regione Toscana, Bartolini, presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni; il presidente della regione Emilia-Romagna, Turci; il presidente della regione Friuli-Venezia Giulia, Comelli; il presidente della regione Lombardia, Guzzetti; il presidente della regione Marche, Massi; il presidente della regione Veneto, Bernini. Interviene altresì il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, senatore Cossutta.

INCONTRO CON UNA DELEGAZIONE DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI.

Il Presidente BOZZI, dopo aver dato il benvenuto alla delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e al presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali che ha invitato a partecipare all'incontro, rileva che la Commissione si riservava di ascoltare i rappresentanti delle regioni quando affronterà i problemi del sistema delle autonomie; tuttavia poiché la Conferenza dei presidenti delle regioni ha sollecitato un incontro anche sui temi del Parlamento e delle fonti normative, che la Commissione sta esaminando in questo periodo, si è ritenuto opportuno effettuare subito l'audizione su questi temi.

Nei lavori finora svolti dalla Commissione non è emersa una posizione favorevole alla « Camera delle regioni », fatta eccezione per quelle espresse dal deputato Riz e dal senatore Fosson.

Partendo dal presupposto del mantenimento del sistema bicamerale, ricorda di aver proposto che una quota dei membri del Senato venga riservata alla rappresentanza delle regioni, attraverso l'elezione da parte di un corpo elettorale di secondo grado.

È stata inoltre prospettata la possibilità che un certo numero di regioni (tre o cinque) possano richiamare una legge già approvata da una Camera, per sottoporla a riesame da parte dell'altra; e proposto un più ampio decentramento normativo per l'applicazione di quelle leggi che presuppongano una attuazione differenziata nelle diverse regioni.

Il presidente della regione Toscana e presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, BARTOLINI, dopo aver ringraziato il Presidente Bozzi per aver accolto la richiesta di questo incontro, ed aver auspicato che ve ne possano essere altri in futuro, sui temi specifici del sistema delle autonomie, presenta, a nome della Conferenza il seguente documento:

« La Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, pur non essendo il luogo deputato a formulare proposte sui rapporti fra sistema

regioni concordano con l'orientamento espresso più volte dal Parlamento di proseguire il lavoro per l'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e si limitano in questa sede a prospettare l'opportunità di una precisazione nel testo costituzionale degli ambiti di autonomia propri dei diversi livelli di governo locale ».

Il presidente della regione Veneto, BERNINI, illustrando il documento della Conferenza dei presidenti delle regioni, rileva che ciascun presidente è anche uomo di partito, ma, in questa sede, intende soprattutto portare la propria esperienza di amministratore regionale.

Sottolinea la necessità che, qualora venisse confermato l'attuale sistema bicamerale, uno dei due rami del Parlamento divenga « Camera delle regioni », cioè un organo in grado di rappresentare gli interessi generali attraverso il filtro delle regioni, anche al fine di trovare una soluzione al rapporto tra livelli legislativi nazionali e regionali, attualmente inesistente.

Occorre inoltre chiarire il ruolo delle leggi-quadro, anche al fine di delineare con chiarezza l'ambito delle competenze legislative regionali, per evitare incertezze sia al Parlamento che alle regioni.

È necessario poi evitare che venga quotidianamente messo in discussione il finanziamento delle regioni, garantendo un architrave finanziario stabile, attraverso l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Sottolinea inoltre che le regioni concordano con quelle proposte tese a ridurre il numero dei parlamentari, mentre ritengono necessario l'aumento, in alcuni casi, del numero dei Consiglieri regionali.

Per quanto concerne i rapporti con il Governo, considera con favore la recente creazione di un organo misto presso la Presidenza del Consiglio, pur auspicando che le sue funzioni vengano ampliate rispetto a quelle semplicemente consultive, attualmente attribuitegli.

Il senatore COSSUTTA, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ricorda che la Commissione da lui presieduta ha avviato una indagine conoscitiva sul tema « Regioni e società » che si concluderà verso la fine dell'anno, ma che già fin d'ora ha evidenziato numerose questioni di carattere istituzionale.

Ritiene necessaria la piena attuazione ed eventualmente la revisione dell'articolo 117 della Costituzione; fino ad oggi infatti le regioni non sono state in grado di esercitare la competenza primaria loro attribuita in alcune materie. Occorre inoltre un collegamento tra la programmazione regionale e quella nazionale, nonché una legge finanziaria regionale la cui mancanza costituisce un grave impedimento per l'attività delle regioni ed una patente violazione del dettato costituzionale.

Sottolinea inoltre la necessità che il Parlamento si consacri alla grande legislazione di principio, demandando parte della legislazione ordinaria alle Assemblee legislative regionali, nelle materie di loro competenza. L'ordinamento regionale è ormai un fatto oggettivo dal quale non si può prescindere: è necessario quindi farlo funzionare, dando alle regioni la possibilità di realizzare la potestà legislativa loro spettante.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'articolo 126 della Costituzione, costituisce una garanzia per il sistema regionale: più volte la Commissione ha chiesto di poter esprimere un parere consultivo sui progetti di legge di rilevante interesse regionale e sull'attività di controllo del Governo sulle leggi regionali: al riguardo la Commissione ha varato all'unanimità una proposta di modifica dei regolamenti dei due rami del Parlamento, al fine di consentire che le venga attribuito tale potere.

Il senatore TEDESCO TATO chiede se la proposta di costituire una « Camera delle regioni » è stata approfondita per quanto concerne il sistema di elezione dei membri e le competenze in materia di legislazione ordinaria.

politico e sistema istituzionale, è fortemente interessata a tutte le proposte di modifica concernenti i meccanismi elettorali, la governabilità, la trasparenza e l'efficienza delle istituzioni, la collegialità degli organi esecutivi, i rapporti tra questi e le assemblee elettive. Tali problematiche debbono essere considerate non solo in relazione agli organi centrali, e alle conseguenze che complessivamente le soluzioni adottate potranno avere sull'intero sistema istituzionale, ma anche con specifico riferimento alle regioni e alle autonomie locali.

Queste considerazioni valgono per la disciplina del sistema elettorale nazionale e locale, in riferimento sia alle esigenze di rappresentatività che di stabilità; per la presenza negli esecutivi di membri esterni alle assemblee e di tecnici (opportunità oggi negata alle regioni); per i problemi della collegialità degli esecutivi e per il ruolo complessivo di direzione e di rappresentanza dei Presidenti. La complessiva problematica cioè del rapporto società-partiti-istituzioni attiene all'intero ordinamento dello Stato.

Le regioni individuano come snodo fondamentale del rapporto con lo Stato quello tra regioni e Parlamento.

Le regioni innanzitutto concordano con quelle proposte tese a ridurre il numero dei parlamentari, in coerenza con il ruolo di indirizzo generale proprio della legislazione nazionale, e ritengono conseguentemente necessario ampliare in molte realtà il numero dei consiglieri regionali.

In merito alle questioni della struttura del Parlamento le regioni ritengono che, qualora venisse confermato l'attuale sistema bicamerale, uno dei due rami del Parlamento dovrebbe differenziarsi per composizione e funzioni. La seconda Camera dovrebbe diventare « Camera delle regioni », e cioè organo nel quale sono rappresentati interessi generali attraverso la mediazione degli istituti regionali, in armonia con l'ispirazione fondamentale della Costituzione.

La Camera delle regioni dovrebbe cioè occuparsi in generale di tutte le questioni relative al sistema regionale e delle auto-

nomie locali, e in particolare della legislazione nazionale riguardante le regioni. In tal modo dovrebbe essere garantita una corretta gerarchia delle fonti, con la previsione di leggi rinforzate, e il ruolo legislativo proprio delle regioni.

Risulta inoltre necessario garantire efficacia all'iniziativa legislativa regionale che fino ad oggi non ha avuto particolare seguito nei lavori parlamentari.

Alla luce delle scelte sopra indicate lo stesso rapporto regioni-Governo assumerebbe una connotazione diversa rispetto alle esperienze fin qui maturate, e potrebbe dispiegare pienamente la sua efficacia sul versante del raccordo fra programmazione nazionale ed esperienze di programmazione regionali e delle politiche di intervento. A tal proposito le regioni manifestano il proprio interesse a che il progetto di legge per la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri proceda nel proprio iter con i tempi più brevi, dando soluzione adeguata al rapporto Governo-regioni.

Altri punti fondamentali sui quali la discussione dovrà essere approfondita riguardano: l'aggiornamento dell'elencazione dell'articolo 117 della Costituzione agli sviluppi già intervenuti sia nella legislazione nazionale (decreto del Presidente della Repubblica n. 616) che nelle esperienze e prassi affermatesi nell'attività dei governi regionali; per le leggi-quadro le regioni ritengono necessario individuare procedimenti atti a garantire la funzione legislativa delle regioni. A leggi-quadro che avessero questi contenuti potrebbe essere attribuito quel valore di leggi rinforzate cui prima si è fatto cenno.

L'alternativa a questa ipotesi non potrebbe che essere quella di una diversa ridefinizione costituzionale dei principi fondamentali; in relazione all'articolo 119 più che una sua revisione emerge la necessità di una sua piena attuazione; per gli articoli 125 e 130, attinenti al controllo sugli atti delle regioni e su quelli degli enti locali, si evidenzia la necessità di una riflessione complessiva che tenga conto dei limiti unanimemente riconosciuti nell'attuale normativa; per quanto riguarda infine i rapporti fra regioni e autonomie locali le

Il deputato GITTI dopo aver ricordato che questa Commissione non ha certamente operato per ridurre il ruolo delle regioni, bensì piuttosto per esaltare la loro funzione legislativa, sottolinea che — nell'opinione del gruppo della Democrazia Cristiana — il principio del pluralismo costituzionale è un elemento fondante dell'ordinamento ed è presente in ogni momento dell'attività.

Chiede poi che vengano chiariti i motivi per i quali si ritiene che, in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari, sia necessario ampliare quello dei Consiglieri regionali. Per quanto concerne la « Camera delle regioni », si chiede se essa debba necessariamente prevedere una elezione di secondo grado, o se non sarebbe forse meglio considerare l'ipotesi di una Camera delle autonomie, anche perché sarebbe molto inopportuno affidare alla « Camera delle regioni » la competenza di materia di legislazione regionale.

Dopo aver sostenuto la necessità di una riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, concorda sulla opportunità di garantire alle regioni entrate sicure che non siano oggetto di contrattazione annuale.

Il senatore FOSSON, dopo essersi dichiarato favorevole al mantenimento del sistema bicamerale, suggerisce l'opportunità che il Senato venga eletto del tutto o in parte attraverso elezioni di secondo grado da parte di Consigli regionali.

Auspica un maggior decentramento legislativo a favore delle regioni, anche attraverso la modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione; è necessario inoltre garantire alle regioni una effettiva autonomia in base agli articoli 5 e 6 della Costituzione, nonché attraverso la piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il senatore RUMOR desidera avere qualche ulteriore delucidazione sulla struttura della « Camera delle regioni », nonché sulle richieste formulate in merito alle leggi-quadro e sulla modifica dell'articolo 126

della Costituzione proposta dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, senatore Cossutta.

Il senatore PERNA, dopo aver sottolineato che nell'ordinamento costituzionale italiano le regioni sono soggetti necessari e centri di imputazione politica, chiede per quale motivo nessun rappresentante delle regioni meridionali sia presente nella delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

Per quanto concerne l'attribuzione alle regioni di poteri normativi e programmatici, appare opportuna la riformulazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, al fine di evitare il carattere distorto, frammentario ed inadeguato delle leggi-cornice; si tratta di un problema non ulteriormente rinviabile, anche in relazione alle tematiche esaminate dalla Commissione.

Auspica il contributo dei presidenti delle regioni per la riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Per quanto concerne poi le direttive comunitarie chiede quale risultato abbia portato l'applicazione della norma prevista nell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978; chiede inoltre in quale modo le regioni intendano partecipare al processo di formazione del bilancio dello Stato per quanto concerne gli orientamenti generali di politica economica nazionale.

Il senatore RUFFILLI considera singolare che le problematiche esposte nel documento presentato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni ineriscano quasi esclusivamente al rapporto con il Parlamento e non a quello con il Governo; al fine di affrontare il problema in modo organico sarebbe interessante ricevere, da parte delle regioni, alcune indicazioni anche in questa direzione.

Osserva poi che la trasformazione della seconda Camera in una « Camera delle regioni » appare alquanto complessa, poiché la struttura istituzionale prevista dalla Costituzione, e con la quale quindi occorre confrontarsi, non è quella di uno Stato federale. È tuttavia possibile for-

mulare alcune proposte subordinate sulle quali gradirebbe avere il parere dei presidenti delle regioni: si potrebbe infatti riservare ai rappresentanti del sistema delle autonomie locali l'elettorato passivo per la seconda Camera, procedendo inoltre alla valorizzazione della rappresentanza delle comunità.

Occorrerebbe inoltre utilizzare meglio le potenzialità offerte dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978.

Quando la Commissione esaminerà più approfonditamente il tema delle autonomie locali sarà probabilmente opportuno procedere ad ulteriori incontri con i presidenti delle regioni.

Il Presidente BOZZI dopo aver espresso la convinzione che la struttura del Senato debba tener conto del sistema delle autonomie, concorda con la proposta espressa in via subordinata dal senatore Ruffilli.

L'istituzione della « Camera delle regioni » sarebbe in contrasto con l'articolo 5 della Costituzione; c'è inoltre da chiedersi in che modo questa dovrebbe differenziarsi dalla Camera dei deputati.

Poiché spesso lo Stato, nella formulazione delle leggi-cornice, ha esorbitato dalla sua computezza, una rielaborazione dell'articolo 117 della Costituzione appare necessaria, fatta eccezione per il primo comma per il quale non si tratta tanto di riscrivere il testo quanto di applicare correttamente quello esistente; un analogo discorso vale per l'articolo 119 della Costituzione.

Ricorda che l'ordinamento regionale è stato realizzato con grave ritardo; ciò spiega le difficoltà di recepimento che ancora permangono per alcuni istituti. Dopo aver sottolineato l'utilità di questo incontro ed avere auspicato che altri possano aver luogo in futuro, ribadisce che il problema delle autonomie locali verrà considerato dalla Commissione con particolare attenzione.

Il Presidente della regione Veneto, BERNINI, dopo aver premesso che la Conferenza dei presidenti delle regioni si riserva di presentare un documento aggiuntivo per rispondere agli interrogativi posti dai commissari, sottolinea che l'attuazione, l'aggiornamento e la correzione dell'ordinamento esistente potrebbero già essere considerati un ottimo risultato. La richiesta di aumentare il numero dei consiglieri regionali viene giustificata dalla necessità di risolvere alcuni problemi di funzionamento.

Dopo aver ribadito la sovrapposizione esistente tra livello legislativo nazionale e regionale, osserva che la « Camera delle regioni » potrebbe contribuire ad una soluzione.

Il problema dei finanziamenti alle regioni, che attualmente hanno in parte cadenza annuale e in parte addirittura semestrale, richiede una soluzione stabile. I rapporti con il Governo potrebbero sicuramente essere migliorati sulla base delle proposte precedentemente formulate.

Auspica infine che gli incontri con la Commissione possano ripetersi anche in futuro.

Il presidente della regione Friuli-Venezia Giulia COMELLI, dopo essersi dichiarato d'accordo, anche a nome degli altri presidenti delle regioni a statuto speciale, con il documento presentato, sottolinea che le regioni a statuto speciale si riservano di far conoscere, attraverso un documento scritto, le loro problematiche peculiari.

Il senatore COSSUTTA, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, rispondendo al senatore Rumor, ribadisce la richiesta formulata dalla Commissione da lui presieduta di poter esprimere un parere consultivo sui progetti di legge di rilevante interesse regionale.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18,30.

PAGINA BIANCA

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Dimissioni del Vicepresidente, senatore Nicola Mancino:	
PRESIDENTE	271
Seguito del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale:	
PRESIDENTE	276
GIUGNI	271
RODOTÀ	272
SEGNÌ	273
RUSSO FRANCO	274
PONTELLO	274
COVI	275

GIOVEDÌ 12 LUGLIO 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

DIMISSIONI DEL VICEPRESIDENTE,
SENATORE NICOLA MANCINO.

Il Presidente BOZZI informa di aver ricevuto una lettera con la quale il senatore Nicola Mancino rassegna le dimissioni da Vicepresidente della Commissione. Avverte che porrà all'ordine del giorno l'elezione di un nuovo Vicepresidente non appena la Commissione sarà reintegrata nel suo *plenum* con la nomina del commissario che sostituirà il compianto senatore Antonio Bisaglia.

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI
CONCERNENTI IL SISTEMA ELETTORALE.

Il senatore GIUGNI fa presente che il PSI ritiene di dover affermare, preliminarmente a qualsiasi discussione sui sistemi elettorali, l'impossibilità di considerare accoglibili quei sistemi che tendano a modificare i rapporti di forze attualmente esistenti e che condurrebbero inevitabilmente al bipolarismo ed all'attribuzione agli altri partiti di una funzione di comprimari.

La scelta di organizzare i lavori della Commissione tenendo conto della realtà

dei gruppi politici è stata probabilmente improvvida; la Commissione rischia infatti di trasformarsi in una Camera di registrazione di posizioni che non si incontreranno mai; appare quindi auspicabile, anche all'interno dei gruppi, una certa articolazione.

Parlando a nome del gruppo del PSI, sostiene l'opportunità del mantenimento del sistema proporzionale nell'elezione della Camera dei deputati; non è infatti attraverso una riforma del sistema elettorale che si può pensare di addivenire al superamento della democrazia bloccata. A tal fine sono prospettabili due possibili soluzioni: il ridimensionamento e riproporzionamento dei collegi elettorali, dei quali sono noti gli squilibri (disparità nel costo dei singoli seggi e massificazione delle preferenze); la ricostituzione del collegio unico nazionale, al fine di garantire una buona selezione della classe dirigente, a patto tuttavia che i partiti non utilizzino tale strumento per premiare i loro uomini più fedeli: a tal fine occorre adottare un sistema elettorale capace di produrre il massimo numero di resti.

Appare degna di considerazione la proposta di diminuire il numero di membri della Camera, che va tuttavia considerata in rapporto anche con il numero di quelli del Senato; in tal modo si otterrebbe un effetto indotto di sbarramen-

to, al quale il PSI si è dichiarato favorevole in più occasioni.

Combinando la diminuzione del numero dei parlamentari e l'utilizzazione del quoziente naturale dei singoli collegi, si potrebbe ottenere una formula di sbarramento volta a colpire non i gruppi minori, bensì la frantumazione elettoralistica del corpo elettorale.

Ritiene necessaria una revisione del meccanismo delle preferenze anche al fine di moralizzare la vita politica e di evitare una malsana lotta fratricida all'interno dei partiti: un passo avanti in tale direzione è la proposta di ridimensionamento dei collegi elettorali e di riduzione del numero delle preferenze avanzata da più parti; occorrerebbe tuttavia, piuttosto che procedere al mantenimento di una sola preferenza, rivedere sostanzialmente il sistema magari adottando il doppio voto, secondo lo schema tedesco. Ciò comporterebbe indubbi vantaggi quali la necessità per il partito di presentarsi di fronte all'elettorato puntando su un candidato qualificato; la lista sulla quale dovrebbe verificarsi il secondo voto inoltre potrebbe anche non essere necessariamente a livello nazionale, bensì per grandi circoscrizioni, simili a quelle adottate nelle elezioni europee. Questo sistema presuppone ovviamente una forma di sbarramento la cui entità dovrebbe essere determinata al fine di evitare il sacrificio di forze politiche storiche. A tal fine sarebbe opportuno acquisire alcuni pareri tecnici, anche attraverso la consultazione delle serie storiche degli ultimi dati elettorali.

Per quanto concerne il Senato è difficile pensare ad un sistema elettorale adeguato fino al momento in cui non si conosceranno con chiarezza la struttura e le funzioni di tale organo; è tuttavia impensabile il mantenimento del sistema attuale, solo falsamente uninominale, ma consistente in realtà in un voto di lista camuffato. Qualora si decida di attribuire al Senato una piena funzione di indirizzo politico, il sistema elettorale deve essere simile a quello della Camera, pena la completa ingovernabilità; qualora invece si decida per una funzione di indirizzo

politico ridotta, si possono ipotizzare soluzioni diverse; nel primo caso c'è da chiedersi se vada mantenuto il sistema a base regionale, che sarebbe allora opportuno prevedesse una lista regionale bloccata.

Concludendo, sottolinea che le tesi da lui prospettate sono aperte al confronto, che spera possa permettere di individuare alcuni punti di convergenza.

Il deputato RODOTA ritiene opportuno, ferma restando la scelta proporzionalista, privilegiare il sistema uninominale. Prima di passare tuttavia ad indicazioni di carattere tecnico appare utile un breve richiamo a quelle considerazioni di carattere generale che ispirano tale ipotesi: la necessità di uscire dal blocco del sistema, evidenziata praticamente in tutti gli interventi, deve essere perseguita attraverso una strategia complessiva. Le ipotesi di riforma del sistema elettorale non possono mai perdere di vista l'aspetto della misura dell'intervento dei cittadini in numerose direzioni. In base alle tesi espresse dai colleghi Pasquino e Milani, non tutte le realtà politiche devono trovare espressione nella sede parlamentare, bensì anche in sedi diverse; questa proposta tuttavia sarebbe accettabile a condizione di un largo arricchimento degli strumenti a disposizione dei cittadini, mentre essa è stata condivisa anche da forze politiche che a tale arricchimento sono contrarie. Occorre ridurre le distorsioni del sistema politico-parlamentare, agendo su una serie di fattori e limitando l'arbitrarietà di alcuni interventi.

La frammentazione del sistema politico si è rivelata positiva quando in anni di elevatissima conflittualità sociale ne ha permesso il corretto incanalamento verso le istituzioni, legittimando inoltre ulteriormente queste ultime, in una fase particolarmente delicata.

L'Italia e numerosi altri paesi stanno vivendo attualmente una fase di complessiva transizione nella quale appare necessario mantenere ai sistemi politici un alto grado di flessibilità, anche per garantire la formazione di nuove entità po-

litiche collettive ed il loro inserimento nel sistema parlamentare; occorre quindi evitare ipotesi di semplificazione troppo sbrigativa nel campo dei sistemi elettorali.

La necessità di garantire la stabilità della maggioranza di governo non deve indurre a sottovalutare gli effetti della depressione della capacità rappresentativa delle assemblee parlamentari: occorre piuttosto lavorare all'interno del sistema elettorale sulle distorsioni provocate dal sistema delle preferenze, dalla eccessiva frammentazione, dalla scarsa possibilità di scelta dell'elettore. L'eliminazione del voto di preferenza potrebbe agire soprattutto in fase di campagna elettorale, ma rischierebbe di favorire la corruzione all'interno dei partiti: tuttavia appare opportuna la riduzione della sua incidenza attraverso lo strumento della lista bloccata o del collegio uninominale: si dichiara a favore di questa seconda ipotesi che permette il carattere univoco del messaggio impersonato dal candidato, obbliga i partiti a selezionare il personale politico e riduce l'impatto clientelare della lista. Auspica quindi un sistema uninominale rispettoso della scelta proporzionale, articolato in collegi adeguatamente ristrutturati, al fine di permettere un voto che non sia solo scelta di un candidato, bensì una scelta di politica generale. Per l'assegnazione dei seggi ritiene opportuno il riferimento alla linea seguita per la Camera dei deputati. Questo sistema tuttavia non garantisce che l'elettore scelga l'eletto: appare quindi ipotizzabile l'utilizzazione del voto trasferibile, all'interno della stessa circoscrizione e per candidati appartenenti alla stessa lista; questo sistema non intacca il principio proporzionale e può realizzare un effetto fisiologico di semplificazione del sistema politico, determinando una riduzione della frammentazione; si evita in tal modo la falsificazione della dialettica politica. Non è esclusa inoltre la possibilità di ricorrere al collegio unico nazionale che potrebbe consentire una più sicura selezione del personale politico, nonché il recupero dei resti su scala nazio-

nale, sommando i voti ottenuti dai partiti che dichiarano un accordo di coalizione, che tuttavia si esaurisce in fase elettorale.

Esprime infine alcune preoccupazioni rispetto a scelte troppo marcatamente maggioritarie; è ben vero che esistono problemi di stabilità di governo, tuttavia occorre evitare quelle scelte che lo pongano come centro unico della volontà politica rappresentativa. In tal modo si accentua la democrazia gestita dall'alto, rischiando di irrigidire ulteriormente il sistema e di farne venir meno la reale capacità decisionale.

Nella più recente fase della nostra storia politica vi è stato un appello diretto del Governo agli elettori saltando il Parlamento: il risultato elettorale non ha confortato questa scelta.

Il deputato SEGNI, dopo aver premesso che parlerà a titolo personale, sottolinea che la forte spinta alla costituzione di questa Commissione e la rispondenza che temi delle riforme istituzionali hanno incontrato nel paese sottolineano l'esigenza di cambiamento determinata principalmente da motivi di instabilità e inefficienza e da disagio per lo strapotere dei partiti nei confronti delle istituzioni.

Negli ultimi 40 anni il sistema rappresentativo ha subito notevoli trasformazioni: il costituente infatti operò una scelta sostanzialmente proporzionale, probabilmente al fine di aumentare gli strumenti di salvaguardia per un paese che era appena uscito dalla dittatura; tuttavia, anche a seguito della creazione dell'ordinamento regionale e della modifica del regolamento della Camera dei deputati nel 1971, il sistema si è modificato di fatto in senso assembleare-consociativo; a ciò ha contribuito la forte spinta partecipativa di una democrazia giovane e l'azione del PCI volta a rendere necessario il proprio coinvolgimento nel governo del paese. Gravi sono state le conseguenze, poiché il coesistere del sistema proporzionale con quello pluripartitico ha reso precaria qualsiasi formula di governo. Contemporaneamente a ciò si è verificata l'estensione del

potere dei partiti e dei sindacati, anche a causa delle carenze del sistema politico-istituzionale. L'assenza di controllo e di regole chiare ed efficienti del gioco democratico all'interno dei partiti e dei sindacati, che operano alcune fra le più importanti scelte politiche, ingenera in gran parte dei cittadini un senso di estraneità. È necessaria quindi la ricostituzione di un rapporto più immediato del cittadino con i suoi amministratori, nonché un aumento della sua capacità di incidenza.

Le soluzioni fino ad ora prospettate, quali la riduzione del numero dei parlamentari, l'eliminazione del voto di preferenza, la sfiducia costruttiva, il monocalmeralismo, appaiono scarsamente risolutive o addirittura illusorie. Occorre incidere sul meccanismo di rappresentanza e formazione delle maggioranze di governo, se si vuole cambiare il sistema; a tal fine appaiono prospettabili due soluzioni: lo sbarramento del cinque per cento o l'adozione del sistema maggioritario: quest'ultimo — a suo parere — è l'unica vera strada per risolvere i problemi del paese.

È legittimo e naturale che ciascun partito pensi alle proprie posizioni future nel momento di decidere un cambiamento del sistema attuale; tuttavia, se avesse prestato una maggiore attenzione ad una strategia globale, il PSI si sarebbe reso conto che un sistema sagomato sul modello di quello francese poteva essere maggiormente conveniente del proposto sbarramento del cinque per cento.

Si dichiara favorevole alla proposta del segretario della democrazia cristiana De Mita, o addirittura ad un sistema sagomato su quello francese.

Dopo avere espresso alcune perplessità sulla capacità dei partiti di operare un mutamento radicale, propone che la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario venga sottoposta a referendum popolare, auspicando una riflessione della Commissione su questo tema.

Il deputato Franco RUSSO, dopo aver osservato che il sistema rappresentativo attuale è dominato dal bipolarismo DC-PCI, sottolinea il blocco del sistema nel rapporto con la società civile nonché la

impossibilità di dinamizzarlo, operando al suo interno. Il rischio di delegittimazione del sistema dei partiti è insito nella frattura esistente tra le istituzioni e le nuove domande emergenti dalla società, frattura accettata come un fatto scontato da coloro che pensano di risolvere i mali del paese modificando il sistema elettorale.

Perché lasciare il monopolio della rappresentanza all'attuale sistema dei partiti? Chi dice che ad essi spetti la designazione della classe politica del paese? Il fenomeno dell'astensionismo, in continuo aumento, non può essere considerato fisiologico: occorre dare una rappresentanza istituzionale e parlamentare anche alle spinte momentanee.

Dopo essersi dichiarato contrario a qualsiasi forma di democrazia plebiscitaria, nega che il Governo disponga di scarsi poteri, sottolineando invece un problema di credibilità delle forze politiche. Occorre apportare le correzioni necessarie al fine di accentuare il carattere politico-proiettivo del Parlamento. La messa in discussione del sistema proporzionale impedirebbe l'ingresso in Parlamento delle formazioni esterne ai partiti, quali il movimento delle donne e quello dei pensionati.

L'alternativa di sinistra non si costruisce modificando il sistema elettorale: non si deve eliminare la possibilità che le diverse domande emergenti vengano rappresentate in Parlamento. Non è quindi il caso di porsi il problema della frammentarietà delle forze politiche, quanto piuttosto quello della rappresentazione delle diverse istanze.

Si dichiara favorevole ad una drastica riduzione del numero delle preferenze, alla proporzionale pura, al collegio nazionale, al ridimensionamento delle circoscrizioni, nonché ai primi quattro punti della proposta presentata dal Presidente Bozzi. Si dichiara inoltre disponibile a discutere la possibilità di collegi uninominali.

Il deputato PONTELLO, dopo aver premesso di parlare a titolo personale, anche perché la stessa problematicità del tema in esame richiede la libera espressione del

pensiero di ciascuno, afferma di condividere la tendenza al mantenimento del sistema proporzionale, anche se con qualche correttivo di tipo maggioritario, nella convinzione dell'impossibilità del sistema maggioritario puro di risolvere i mali che affliggono il paese. Nessuna forza politica, di fronte alla espansione pluralistica della società italiana, alla sua segmentazione ed alla conseguente crisi dei soggetti collettivi tale da rendere a tutti percepibile la ingovernabilità del sistema, ritiene di poter proporre meccanismi elettorali rigidi. Se in passato infatti si è forse potuto pensare che tali meccanismi avrebbero potuto favorire l'alternanza — e questo è forse il motivo per il quale il PCI ritiene di dover esprimere un voto favorevole sull'ordine del giorno Nitti in sede di Assemblea costituente — oggi è generale la consapevolezza che l'obiettivo dell'alternanza può essere raggiunto solo attraverso aggregazioni multiple di forze politicamente omogenee. A queste conclusioni induce inoltre la caduta delle rigidità ideologiche, la democrazia dei partiti, il progressivo comune sviluppo di tutte le forze politiche verso il consolidamento della democrazia e della continuità costituzionale: è questa la strada che condurrà al superamento della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI, sempre ammesso che essa sia mai esistita.

Nella scelta di un sistema proporzionale occorre procedere per ipotesi di lavoro, tenendo presenti quattro obiettivi: la sempre maggior responsabilizzazione del cittadino nelle scelte politiche attraverso il chiarimento previo delle scelte di coalizione e di Governo; un'opera volta a dissuadere la presentazione di formazioni e candidature non legate al sistema dei partiti; una migliore selezione della classe politica; la finalizzazione dei risultati elettorali alla formazione di governi di legislatura.

Si dichiara pregiudizialmente contrario al sistema delle preferenze, che tuttavia non potrebbe essere abolito allorquando si decidesse di mantenere un sistema proporzionale con scrutinio di lista. Considera con perplessità le ipotesi di doppio

turno di votazione, di elezione diretta del Presidente del Consiglio, di clausole di sbarramento. Propone infine l'associazione di collegi uninominali con ambito nazionale e quoziente naturale con il sistema proporzionale, procedendo alla ripartizione dei resti in sede di collegio unico nazionale, con quoziente applicato al totale dei voti delle liste collegate e con ripartizione dei resti all'interno delle stesse, attribuendoli con metodo inversamente proporzionale alle forze presenti nella coalizione.

Il senatore COVI, dopo aver premesso che parlerà a titolo personale pur ricordando che ciascun parlamentare è portatore delle indicazioni della propria parte politica, osserva che i sistemi elettorali sono strumentali rispetto alla natura ed alle funzioni delle assemblee da eleggere. Attualmente non è ancora emersa una linea univoca in ordine alla struttura e alla organizzazione delle assemblee parlamentari; questa discussione quindi ha carattere alquanto accademico. Inoltre l'ipotesi di una riforma del sistema elettorale appare oggi intempestiva, poiché mancano ancora quattro anni al rinnovo delle due Camere e un mutamento sostanziale del sistema toglierebbe ogni legittimazione alle attuali assemblee.

Concorda sulla necessità di conciliare l'esigenza di rappresentanza politica con quella di stabilità delle maggioranze di governo: occorre a tal fine garantire maggior efficienza alle istituzioni; il gruppo del PRI è convinto della utilità a questo scopo delle proposte da lui formulate.

Ritiene opportuno il mantenimento dell'attuale sistema elettorale, rendendone possibilmente più incisivo il carattere proporzionale. Si dichiara contrario a proposte volte a cristallizzare il bipolarismo trasformandolo in bipartitismo, o a sistemi che indeboliscano il ruolo delle forze intermedie. Contesta l'affermazione del senatore Scoppola secondo la quale è ormai venuta meno la speranza che la ridefinizione dei rapporti di forza in sede elettorale possa evitare una modifica del siste-

ma; tale giudizio è quanto meno prematuro.

L'evoluzione della società italiana negli ultimi quarant'anni ha ricevuto una risposta proprio attraverso una rappresentanza variegata, cui hanno contribuito anche le forze politiche intermedie, alle quali non può quindi essere imputata una funzione paralizzante che è insita piuttosto nella debolezza dell'esecutivo (causata dalla mancata attuazione degli articoli 92 e 95 della Costituzione), nei regolamenti delle Camere, nella disinformazione dei parlamentari. Le disfunzioni del Parlamento non sono certo da attribuirsi all'elevato numero dei parlamentari: la loro riduzione infatti penalizzerebbe le forze minori;

essa tuttavia può essere oggetto di discussione.

Si dichiara favorevole al mantenimento del sistema delle preferenze e ad un riequilibrio delle circoscrizioni.

Il Presidente **BOZZI**, su sollecitazione di vari gruppi, propone che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani e che il dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale continui e si concluda la settimana prossima, nella seduta di mercoledì 18 luglio alle ore 16,30.

(Così rimane stabilito).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,45.

24.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERNA

SOMMARIO

	PAG.
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	279
Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il sistema elettorale:	
PRESIDENTE	282
FRANCHI	279
BARBERA	280
RASTRELLI	280
RUFFILLI	281
MILANI	282

MERCOLEDÌ 18 LUGLIO 1984, ORE 16,30.
— Presidenza del Vicepresidente PERNA.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente PERNA comunica che il Presidente del Senato della Repubblica ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Lipari in sostituzione del compianto senatore Bisaglia. Rivolge al senatore Lipari, a nome della Commissione, un cordiale saluto.

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI IL SISTEMA ELETTORALE.

Il deputato FRANCHI rileva, in primo luogo, che con riferimento ai temi concernenti il sistema elettorale si è significativamente registrato un risveglio dell'interesse dei partiti per i lavori della Commissione, interesse che sembrava quasi essersi sopito. In effetti, l'argomento riveste grandissima importanza, in quanto il sistema elettorale è destinato a retroagire sulla struttura stessa dei partiti. L'articolato discorso del senatore Pasquino va appunto interpretato in questa chiave e conseguentemente visto come un tentativo di lasciare inalterata l'attuale struttura dei partiti, favorendo altresì il bipolarismo.

Occorre, invece, perseguire il fine precipuo di garantire la democrazia: il che non accade, manifestamente, né con i premi di maggioranza, né con le clausole di sbarramento, né con le coalizioni più o meno forzate. La democrazia, invero, si garantisce soltanto con il proporzionalismo puro: contro il quale si sono scatenate polemiche strumentali, la mancata stabilità dei governi dipendendo non già dal pluralismo, bensì dalla serie di mediazioni che si frappongono fra l'espressione della volontà popolare e la formazione degli organi esecutivi. Per superare gli inconvenienti che erroneamente si attribuiscono al sistema proporzionale, e nel contempo costringere i partiti a modificare i propri modelli di comportamento, occorre dunque innanzitutto prevedere la elezione popolare diretta dei capi di tutti gli esecutivi, dal Presidente della Repubblica fino ai sindaci. In proposito, si deve registrare con soddisfazione che molte delle tesi da tempo sostenute dal MSI-destra nazionale abbiano trovato accoglimento anche presso studiosi di altre tendenze, come Ernesto Bettinelli, il quale in un saggio dello scorso anno ha fatto proprie anche altre indicazioni assai interessanti, come l'incompatibilità fra mandato parlamentare e cariche governative e l'istituzione di collegi uninominali con ripartizione proporzionale dei seggi. In

sintesi, bisogna agire soprattutto sul sistema politico-istituzionale, per assicurare insieme il massimo di democrazia e il massimo di partecipazione, evitando meccanismi che ridurrebbero i partiti minori a dover elemosinarne l'ingresso nelle coalizioni di Governo.

Il deputato BARBERA sottolinea in primo luogo l'inesattezza della tesi — sostenuta sia all'interno, sia all'esterno della Commissione — secondo cui, mentre la democrazia cristiana si porrebbe in una linea di coerente continuità con la legge elettorale maggioritaria del 1953, i comunisti, al contrario, avrebbero rispetto ad allora mutato posizione. Occorre, al riguardo, mettere in evidenza le profondissime differenze che corrono tra la cosiddetta legge-truffa e le proposte avanzate dai senatori Pasquino e Milani, che certamente non perseguono una caratterizzazione in senso plebiscitario del sistema.

Ciò premesso, ribadisce l'opzione proporzionalistica del gruppo comunista, che nasce non già da pregiudizi ideologici, bensì dalla considerazione che il sistema politico italiano possiede tale fluidità da non consentire la polarizzazione in due schieramenti alternativi, nettamente caratterizzati. Invero, non è attraverso la modifica del sistema elettorale che si può pretendere di superare la democrazia bloccata, è piuttosto il superamento di questa che può invece consentire di por mano ad alcune necessarie modificazioni del sistema elettorale. È quindi sbagliato puntare esclusivamente sulla riforma del sistema elettorale, apparendo almeno altrettanto necessario assicurare un equilibrio tra istituti di democrazia rappresentativa e canali di democrazia diretta ed altresì garantire la libertà di informazione più compiutamente di quanto non faccia l'articolo 21 della Costituzione.

Il sistema concretamente proposto dal gruppo comunista si avvicina a quello in vigore nella Repubblica federale tedesca, eccezione fatta per la elevata clausola di sbarramento ivi prevista. Muovendo dalla constatazione delle molte degenerazioni

prodotte dal voto di preferenza, ed altresì da una contrarietà di fondo per il sistema delle liste bloccate, ci si propone, di fatto, di combinare il puro proporzionalismo con il collegio uninominale. Ciò può avvenire, in linea teorica, attraverso due meccanismi, il primo dei quali è quello adottato per l'elezione del Senato della Repubblica, che presenta però l'inconveniente di dar luogo ad una lotta non già tra candidati di liste contrapposte, ma piuttosto tra candidati della stessa lista impegnati in diverse circoscrizioni dello stesso collegio. Sembra pertanto preferibile l'altro metodo, che prevede l'attribuzione di metà dei seggi disponibili ai candidati che riportino la maggioranza relativa dei voti nei singoli collegi — che occorre previamente sottoporre a revisione per correggere gli attuali squilibri nel rapporto tra numero degli elettori e seggi disponibili — e quindi l'assegnazione dei seggi restanti alle diverse liste su base proporzionale in un collegio unico nazionale, sottraendo, s'intende, i seggi già ottenuti nei singoli collegi. Nell'ipotesi, peraltro assai improbabile, che una lista ottenga, nei singoli collegi, un numero di seggi superiore a quello che le spetterebbe sulla base della ripartizione proporzionale, si potrebbe procedere annullando i seggi ottenuti in eccedenza ovvero provvedendo ad aumentare proporzionalmente il numero complessivo dei deputati.

Conclusivamente, occorre ribadire che le indicazioni e le opzioni illustrate hanno carattere sufficientemente elastico e che il gruppo comunista dichiara ampia disponibilità al confronto su questi temi con le altre forze politiche.

Il senatore RASTRELLI rileva che la preoccupazione, indotta dagli interventi dei senatori Pasquino e Scoppola, che fosse in atto un'opera di accerchiamento ai danni delle forze minori da parte dei due maggiori partiti deve fortunatamente essere ridimensionata alla luce della constatazione che sembra ormai prevalere lo orientamento proporzionalistico. Il senatore Pasquino, evidentemente, non ha tenuto conto del dato d'esperienza secondo

cui le grandi coalizioni non valgono per se stesse a garantire la stabilità dello esecutivo. Il vero problema, in realtà, consiste nell'esigenza di evitare — data la frammentazione della società italiana — il predominio dei partiti sulle istituzioni rappresentative. Da questa considerazione muovono appunto le proposte del MSI-destra nazionale, testé illustrate dal deputato Franchi. Quanto alle indicazioni provenienti da altri gruppi politici, sembra possano costituire utile base di discussione sia le proposte appena avanzate dal deputato Barbera — che occorre naturalmente esaminare nel dettaglio — tendenti alla eliminazione del voto di preferenza ed alla introduzione, fermo restando il principio proporzionalistico, del collegio uninominale; sia la proposta del senatore Ruffilli in tema di elettorato passivo per la seconda Camera, beninteso nell'ipotesi che non dovesse prevalere l'orientamento monocamerale espresso dalla sua parte politica.

Il senatore RUFFILLI — dopo aver sottolineato che le riforme istituzionali non possono costituire uno strumento per imporre una ristrutturazione degli equilibri politici e governativi e dei rapporti tra i partiti, ma debbono invece favorire l'avvento di una democrazia resa finalmente compiuta dalla possibilità dell'alternanza — rileva che, giusta la prospettiva delineata nel suo intervento dal segretario del partito, le proposte del gruppo democratico cristiano tendono precipuamente a fare del corpo elettorale il reale arbitro della formazione delle maggioranze, nel convincimento che le disfunzioni del nostro sistema politico debbano in buona misura farsi risalire ad una carente partecipazione popolare all'esercizio del potere. Non a caso, del resto, la sua parte politica ha avanzato proposte intese proprio a potenziare tale partecipazione, attraverso lo sviluppo dell'iniziativa popolare delle leggi, nonché del sistema delle autonomie territoriali e funzionali, ed ha posto altresì il problema del dispiegamento del metodo democratico nella vita interna dei partiti. Per quanto concerne

il sistema elettorale, occorre incanalare il voto popolare attorno ad opzioni alternative di Governo, evitando così di trasformare le elezioni in sondaggi e procedendo invece a responsabilizzare gli elettori per la scelta di uomini e programmi di Governo e per la successiva verifica degli uni e degli altri rispetto ai risultati. Dovendosi tutto ciò combinare con la presenza di un pluralismo politico e sociale, che ha profonde radici nella nostra storia, si impone la conferma della scelta proporzionalistica: tenendo tuttavia presente, da un lato, come non sia rispondente al vero la configurazione di ogni svolgimento del sistema elettorale in senso maggioritario in chiave di riduzione della democraticità dell'ordinamento; e, dall'altro, come vada ormai consolidandosi la tendenza all'introduzione di sistemi elettorali misti, volti cioè a contemperare esigenze di rappresentatività ed esigenze di governabilità e miranti altresì a realizzare un più stretto rapporto tra elettori ed eletti.

Alla luce di queste considerazioni, la proposta avanzata in Commissione di aumentare la soglia di voti necessaria per accedere al recupero dei resti non sembra recare benefici sostanziali ai fini della formazione delle maggioranze, mentre rischia di determinare una riduzione della capacità di rappresentanza del Parlamento. Del pari non convince appieno l'indicazione per un ampliamento delle circoscrizioni, con l'attribuzione a ciascuna di un numero rilevante di seggi, in quanto lo obiettivo di non penalizzare i partiti minori non pare debba essere perseguito attraverso una strada che, tra l'altro, renderebbe più difficile limitare il ricorso al metodo del voto di preferenza. Neppure risolutive, infine, devono giudicarsi le proposte intese a riservare una quota molto alta di seggi — fino al 50 per cento — al collegio unico nazionale, poiché, al di là di alcuni aspetti positivi, esse non giovano a soddisfare l'esigenza di fondo, innanzi sottolineata, che l'elettore si pronunci su una ipotesi di coalizione di Governo.

A questo fine cercano invece di corrispondere le proposte del gruppo democra-

tico-cristiano per l'elezione della Camera dei deputati, che prevedono, in primo luogo, circoscrizioni territorialmente limitate, con conseguente limitato numero di seggi, in modo da assicurare la rappresentanza degli interessi locali ed altresì circoscrivere la portata del sistema delle preferenze, necessariamente ridotte in ragione della dimensione dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione; secondariamente, un riparto dei resti a livello regionale, inteso ad evitare che la riduzione dell'ambito territoriale delle circoscrizioni penalizzi drasticamente la rappresentanza dei partiti minori; infine, l'attribuzione di poco più di un decimo dei seggi disponibili in sede di collegio unico nazionale, con una ripartizione che tenga conto dei voti ottenuti in tutte le circoscrizioni. Poiché soprattutto nella quota di seggi riservati al collegio unico nazionale si vede l'ambito nel quale i cittadini possono essere chiamati ad esprimersi su una proposta di coalizione di governo, si potrebbe in particolare stabilire che di tali seggi, in numero complessivo di cinquanta, trenta siano assegnati alla lista di collegio unico nazionale che abbia ottenuto il maggior numero di voti su tutto il territorio e venti a quella che abbia fatto registrare il secondo miglior risultato: prevedendo altresì che tale riparto dei seggi avvenga soltanto ove almeno una delle due liste sia composta da candidati appartenenti a due o più partiti già rappresentati in Parlamento e che si presentano comunque nelle circoscrizioni. In difetto di tali condizioni, avrebbe invece luogo una ripartizione rigidamente proporzionale anche dei seggi assegnati nel collegio unico nazionale.

Non un premio di maggioranza, dunque, bensì un mezzo per individuare la maggioranza e l'opposizione, che penalizza soltanto quelle minoranze che rinunciano preventivamente a cercare, nell'ambito del nostro sistema pluripartitico, di porsi come ipotesi di maggioranza.

Queste indicazioni e proposte vengono avanzate nel convincimento che dovendosi ritenere tassative soltanto le esigenze di fondo cui sono ispirate, occorra ricercare, sulle soluzioni da adottare in concreto, le più ampie convergenze tra le forze politiche.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sui temi concernenti il sistema elettorale. Ritiene che, secondo quanto a suo tempo deciso dall'Ufficio di Presidenza, si debba ora procedere ad una ampia elaborazione a livello tecnico delle varie proposte presentate.

Il senatore MILANI precisa, a questo proposito, che la previsione di circoscrizioni per l'elezione di quattro deputati, nell'ambito delle proposte avanzate dal senatore Pasquino, può essere soggetta a varianti fino all'elezione di un massimo di sette deputati (in quest'ultimo caso, con possibilità di utilizzare un voto di preferenza). Se verranno eseguite elaborazioni tecniche, chiede pertanto che tengano conto di questa precisazione.

Il PRESIDENTE prende atto della precisazione, rinviando i lavori alla seduta di domani.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18.30.

25.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 LUGLIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	285, 286
FRANCHI	286
GITTI	286

GIOVEDÌ 19 LUGLIO 1984, ORE 16,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI avverte che, anche per ottemperare al dettato dell'atto istitutivo, è sua intenzione presentare ai Presidenti delle due Camere, prima della sospensione estiva dei lavori parlamentari, una relazione sull'attività della Commissione. Tale documento conterrà una rassegna delle questioni esaminate e sulle quali si è registrata una certa convergenza politica. Egli si riserva di prefigurare soluzioni di mediazione in merito ai punti ulteriori. La relazione sarà comunque innanzitutto sottoposta alla valutazione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Passando quindi all'oggetto specifico delle sue odierne comunicazioni, relative al tema dei partiti politici, ricorda che l'articolo 49 della Costituzione ha ricevuto nell'esperienza pratica un'interpretazione che ha capovolto lo spirito della norma mediante un'esaltazione dell'importanza dell'apparato rispetto alla volontà degli iscritti. La norma fa dei partiti i protagonisti, non invece gli unici attori della vita politica, in quanto residuano altre forme di partecipazione alla politica

nazionale. La Costituzione non prefigura poi una riserva di legge nella materia; e va condivisa l'idea che non sia opportuna una disciplina organica dell'attività dei partiti. Elenca le varie iniziative adottate in epoche successive in merito ai partiti ed alla disciplina giudicata dai partiti e giudica essenziale l'autodisciplina e la coscienza degli iscritti, mentre invece di scarso affidamento sembrano limitazioni rigide affidate ad una applicazione coercitiva.

Qualche intervento legislativo è tuttavia utile, in particolare sotto forma di previsione di sanzioni o di controlli sui bilanci e sui patrimoni dei partiti. Ricorda di aver già prospettato un'ipotesi di comma aggiuntivo all'articolo 49, con l'istituzione di un comitato nazionale composto da tre o cinque membri, nominati dal Presidente della Repubblica ogni 9 anni, tra i cittadini aventi i requisiti per la nomina a giudice costituzionale. La legge ordinaria dovrebbe incaricarsi di definire i compiti di tale organismo, che si possono riassumere nell'impegno di attuare il rispetto del metodo democratico secondo quanto dispone lo stesso articolo 49. Si tratta di un collegio che potrebbe agire d'ufficio o su iniziativa dei cittadini, dotato di poteri ispettivi ed acquisitivi, con facoltà di denuncia delle eventuali deviazioni riscontrate all'opinione pubblica (an-

che utilizzando gli strumenti radiotelevisivi). L'effetto di riprovazione che ne scaturirebbe potrebbe stimolare un miglioramento dell'attività dei partiti e di tutta la vita politica.

Il deputato FRANCHI chiede una precisazione in merito alla composizione di questo organismo.

Il deputato GITTI chiede a sua volta di conoscere gli ulteriori programmi della Commissione prima della chiusura estiva e segnala l'opportunità di acquisire, ai fini della discussione sui partiti politici, i lavori parlamentari concernenti la legge 18 novembre 1981, n. 659, di modifica alla disciplina del finanziamento pubblico dei partiti medesimi.

Il Presidente BOZZI ribadisce che a suo giudizio i membri del comitato dovrebbero essere nominati dal Presidente della Repubblica. Per quanto attiene alla attività della Commissione, dichiara che, ultimata la discussione sul sistema elettorale, egli si ripromette di trattare le tematiche relative ai partiti, al Presidente della Repubblica ed al Consiglio superiore della magistratura, argomento quest'ultimo sul quale si va concentrando l'attenzione dell'apposito gruppo preparatorio costituito nell'ambito della Commissione.

Rinvia il dibattito sui temi concernenti i partiti alla prossima seduta, che avrà luogo martedì 24 luglio 1984, alle ore 16,30.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,15.