

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 FEBBRAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

INDICE

Per la morte del Vicepresidente della Commissione, senatore Aldo Sandulli:		Comunicazioni del Presidente:	
	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	203, <i>passim</i>	PRESIDENTE	208, 219, <i>passim</i>
RUFFILLI	203	LABRIOLA	210, 211
RASTRELLI	204	BARBERA	211
RODOTÀ	205	COVI	212
BARBERA	206	GIUGNI	212
LABRIOLA	206	GALLO	212, 221
COVI	207	FRANCHI	213
RUSSO FRANCO	207	SPAGNOLI	214, 222
RIZ	207	RODOTÀ	214, 215
FOSSON	208	GITTI	215, 216
		PASQUINO	217, 222
		PERNA	218
		PANNELLA	218
		BATTAGLIA	222

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

Il deputato GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 9 febbraio 1984.

(È approvato).

Per la morte del Vicepresidente della Commissione, senatore Aldo Sandulli.

PRESIDENTE. *(Si leva in piedi e con lui i membri della Commissione. Pronuncia le seguenti parole):* Onorevoli colleghi, ciò che più mi colpiva in Aldo Sandulli era la discrezione, il suo stile di vita semplice. Come visse, morì; il nostro amico ci ha lasciati silenziosamente. Egli primeggiò nei campi più vari, dalla cattedra, che raggiunse giovanissimo, alla politica, e pur si tenne sempre lontano da ogni moto d'orgoglio. In lui la scienza, che fu vasta e profonda, non divenne mai astrattezza; sapeva che il diritto pubblico, ancor più di ogni altra branca giuridica, reclama aderenza alla realtà; e di ciò ha dato testimonianza nelle sue opere scientifiche — il suo manuale di diritto amministrativo è un classico insuperabile — come nelle sue sentenze di giudice della Corte costituzionale. In questa ultima sede contribuì in maniera determinante ad immettere nel circuito della legislazione la linfa dei valori della Costituzione repubblicana, pur cercando di salvare dall'annullamento molte leggi.

Fu un'anima intera e diritta, una figura eccezionale in ogni tempo: la sua vita fu un impegno leale e forte in ogni attività, in guerra, nella famiglia, nella scuola, nella magistratura, nella politica.

Mi disse più volte di essere felice di far parte della nostra Commissione, alla quale ha dato un prezioso contributo con l'intervento di pochi giorni fa, profondo e

serio, che tutti ricordiamo. Il vuoto che lascia è grave. Io credo che il miglior omaggio che questa Commissione può rendere ad Aldo Sandulli sta nell'impegno di lavorare seriamente per raggiungere gli obiettivi che il Parlamento ci ha assegnato e che il paese attende.

Ha chiesto di parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo della democrazia cristiana, ma non solo esso — credo — sente di aver perso, con la scomparsa di Aldo Sandulli, un punto di riferimento prezioso e, per diversi aspetti, insostituibile, in ordine all'elaborazione delle riforme istituzionali.

Indubbiamente anche in questa Commissione quella di Sandulli è stata una presenza discreta. Egli ha messo a disposizione, con umiltà e con il suo garbo inconfondibile, la ricchissima esperienza di studioso ed operatore del diritto e quell'eccezionale capacità d'analisi e di sistemazione che ha fatto di lui uno dei nostri maggiori giuristi.

Va ricordato, in particolare, l'apporto da lui dato per un accostamento alle questioni istituzionali che tenga conto dei nessi esistenti tra i diversi aspetti dell'organizzazione dello Stato e dei suoi poteri, evitando interventi disorganici destinati a rompere i complessi equilibri tra questi ultimi. Egli ci ha insegnato come sia indispensabile intervenire in campo istituzionale sulla base di una visione sistematica, sulla base del richiamo all'intero disegno costituzionale e con la valorizzazione del perno ultimo del medesimo: la persona umana, il cittadino, i suoi diritti ed i suoi doveri.

Determinante è stato il contributo di Sandulli alle scelte di fondo che la demo-

crazia cristiana ha elaborato in vista dei lavori di questa Commissione. Egli ci ha aiutato ad approntare un progetto complessivo per un perfezionamento della Repubblica democratica fondata sul lavoro, tale da avviare a soluzione i problemi rimasti aperti alla Costituente, come quelli relativi alla stabilità dell'esecutivo ed all'applicazione della regola di maggioranza, a dare risposta al tempo stesso alle nuove esigenze di liberazione, di partecipazione e di equità emerse nella società italiana. Ci ha aiutato ad articolare la scelta di porre come punto di partenza e come punto di arrivo delle riforme istituzionali la richiesta dei cittadini, diventati più maturi ed esigenti, di poter incidere in misura sempre maggiore nella vita dello Stato democratico con la scelta effettiva, tra l'altro, degli uomini e dei programmi di governo.

Decisivo è stato l'apporto di Sandulli anche per l'impostazione dei lavori della nostra Commissione. Sia nel primo intervento in aula, sia negli interventi dell'Ufficio di Presidenza, come risulta anche dall'appunto da lui preparato, egli ha insistito sulla necessità di organizzare la discussione prendendo le mosse dal complesso dell'organizzazione dei poteri e delle funzioni statali, e ponendo come punto d'attacco il processo di formazione della rappresentanza politica, nei suoi collegamenti con il Parlamento, con i partiti e con il sistema elettorale: e questo per arrivare, attraverso i passaggi relativi al Governo, alla magistratura, agli apparati pubblici, a dare trasparenza e certezza al rapporto istituzioni-cittadini. Ma il contributo fondamentale di Aldo Sandulli, anche per la nostra Commissione, rimane in ogni caso quello sul quale ha posto l'accento anche Leopoldo Elia: cioè il richiamo di mantenere ferme le dimensioni fondamentali dello Stato di diritto in tema di legalità e di imparzialità. Per Sandulli non si trattava di tornare al passato, ma di combinare lo Stato di diritto con lo Stato sociale, cercando un adeguato equilibrio fra garanzie per la libertà, sviluppo della partecipazione ed affermazione dell'uguaglianza. E ciò è di-

mostrato da un passaggio fondamentale dell'ultimo intervento di Aldo Sandulli in questa Commissione, passaggio che ora io voglio proporre nuovamente all'attenzione dei colleghi a conclusione del nostro ricordo: « Alla vigilia degli anni duemila, in un mondo che non ha più confini, informato, evoluto, disincantato e senza dogmi, in una società nella quale, per necessità, il potere stende sempre più diffusamente la rete delle sue maglie ed è in condizione di insinuarsi in modo penetrante nei beni e nella vita dei cittadini, il consenso rappresenta un'esigenza imperiosa per chiunque pretende di esercitare il potere di decidere per gli altri, e la conquista di esso diventa vieppiù difficile laddove manchi una reale derivazione rappresentativa. Il fatto che partiti e sindacati possano operare sulla società senza verifiche e senza rendere conto alla società, conduce fatalmente alla perdita del consenso. L'estraneazione, l'arroccamento, l'esclusione delle categorie e dei soggetti interessati dai processi programmati, sono l'antitesi della rappresentatività e approfondiscono fatalmente quel distacco tra società e potere che si manifesta nel rifiuto del voto, nei voti di protesta e non integrati, quando non addirittura in forme disperate. Il discorso fa corpo con quello della partecipazione e quello degli interessi sociali e diffusi. La Costituzione, e prima ancora una regola di civiltà, vogliono che sia assicurata la libertà di associarsi, ma anche quella di non associarsi, ed allo stesso modo garantiscono l'uguaglianza anche ai non associati. È imperativa perciò l'esigenza che a tutti, associati o no, sia offerta la possibilità di essere rappresentati (e non solo attraverso i partiti e i sindacati) dovunque sia ammessa la partecipazione consultiva e decisionale per delega ».

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Rastrelli. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io ringrazio l'onorevole Franchi che mi ha consentito il privilegio, in questo momento, di ricordare il senatore Sandulli. Lo ringrazio perché ha

voluto dare a me, senatore, la possibilità di ricordare il collega dello stesso ramo del Parlamento; lo ringrazio perché, essendo io napoletano, voglio ricordare il mio concittadino.

Aldo Sandulli è stato soprattutto un uomo: prima ancora di essere un grande ed emerito professore di diritto, un grande avvocato, forse un grande politico, è stato soprattutto un uomo. Mi piace ricordarne le doti caratteristiche, fra cui la sua umanità, che sono state poi la connotazione vincente di questa personalità complessa; il protagonismo lo aveva non nel carattere, ma nel valore.

Il professor Vassalli, ricordando ieri in sede di Commissioni I e II riunite la figura di Aldo Sandulli, ha detto che gli rimase impresso lo sforzo fisico, umano, quando, tornato prigioniero dalla Russia, egli si impegnò a Trieste, giorno e notte, negli studi per poter recuperare il tempo perduto al servizio della patria.

Nasce così, Sandulli, nasce combattente al servizio della sua patria: medaglia d'argento soltanto perché, proposto per la medaglia d'oro, all'epoca questa veniva concessa solo in caso di morte del soggetto; uomo completo, quindi, fin dalle origini, fin dalla sua prima testimonianza civile, impegnato poi a livello universitario, cultore del diritto pubblico, grande avvocato, recentemente anche uomo politico.

Vorrei avanzare a lei una richiesta, signor Presidente: credo che l'ultimo intervento del senatore Sandulli, svolto in questa sede alla presenza, purtroppo, di pochi senatori, ne sia la testimonianza spirituale. Ricordo, al di là delle parole citate dal collega Ruffilli, che quel discorso ha rappresentato una sorta di radiografia della situazione della politica italiana: ora, in omaggio ad Aldo Sandulli, vorrei che lei facesse in modo che al più presto quell'intervento fosse estratto dal resoconto stenografico e stampato affinché, nelle parole e nei fatti, si ricordi in Italia la figura di Aldo Sandulli.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Rodotà. Ne ha facoltà.

RODOTÀ. Signor Presidente, io credo che sia giusto ricordare in questa sede un aspetto a mio giudizio di importanza determinante dell'opera di Aldo Sandulli. Io credo che egli sia stato convintamente un politico del diritto e non solo per le ragioni che ella ha già ricordato, per l'attenzione realistica ai fatti e per la traduzione di tutto ciò nel suo lavoro scientifico, anche quando talvolta mostrava di fare professioni di fede in senso contrario, ma per l'attività che egli svolse come presidente della Corte costituzionale. Lo stacco tra la sua e le precedenti presidenze è visibilissimo: io credo che ancora oggi sia giusto parlare, per quella fase, di una svolta politica della Corte costituzionale: mi riferisco all'attenzione con cui preparò, per la Corte costituzionale stessa, in altre sedi, svolte giurisprudenziali, interventi significativi. Penso soprattutto al modo in cui si giunse alla sentenza n. 55 del 1968, relativa alla indennizzabilità dei vincoli urbanistici, che egli preparò con un lungo lavoro scientifico non soltanto suo, cominciato con un intervento nel 1961, con un lavoro di scuola, con il sostegno di una rivista. Aveva il senso delle operazioni di politica del diritto ed è stato forse l'unico della sua generazione a cogliere, all'inizio degli anni '70 la necessità di modificare anche il modo di comunicazione giuridica e la necessità di cambiare il tipo di rivista di cui ci si serviva. « Diritto e società », il periodico che egli volle, sul suo versante, molto diverso da quello sul quale persone come me si sono collocate, è stato l'unico esempio di un lavoro di questo genere.

Credo pertanto che di questa grande sensibilità oggi noi dobbiamo avere un ricordo, in quanto egli ha dimostrato, tra le altre cose, come un certo modo di far diritto, un certo modo di lavorare da giurista, non sia ascrivibile a questa o a quella opzione politica, ma sia un modo di essere di chi fa questo tipo di lavoro. E l'essere poi approdato in Parlamento alla fine — purtroppo — della sua vita, è ancora una volta il segno dell'attenzione, dell'interesse vero che per questa dimensione del lavoro giuridico egli aveva sempre

avuto. Mi sembra quindi giusto, proprio in questa sede, ricordare un aspetto determinante, a mio avviso, di questa personalità che purtroppo abbiamo perduto.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

BARBERA. Esprimo, anche a nome del gruppo comunista, il cordoglio per la morte di Aldo Sandulli. È difficile scindere il ricordo di Sandulli membro di questa Commissione dal Sandulli maestro del diritto che abbiamo conosciuto nelle aule universitarie. Posso dire di aver ritrovato in questa sede, nei pochi giorni in cui siamo stati insieme, la stessa persona, lo stesso distacco, la stessa serenità di carattere, la tendenza a semplificare i problemi più difficili andando al cuore degli stessi. Poche volte, io credo, il titolo di « chiarissimo » è stato così meritato come nel caso del nostro collega scomparso. Profonde erano le divergenze di opinioni tra noi e il professor Sandulli; mancheremmo di rispetto alla sua memoria se questo venisse sottaciuto. Rimane, però in noi il rammarico di non aver potuto approfondire insieme, in una sede così privilegiata, i gravi problemi che affliggono il nostro ordinamento costituzionale, di non aver avuto la possibilità di continuare un confronto di idee già iniziato, che avrebbe potuto portare a quelle convergenze che auspichiamo siano il frutto dei lavori di questa Commissione.

Voglio ricordare un brano molto breve della sua relazione, svolta in questa sede nella seduta del 2 febbraio 1984: « Per risanare il paese occorre ritornare alla Costituzione e soprattutto allo spirito di essa: Se qualche correzione ha da esservi, ciò deve avvenire proprio e solo per rispetto all'autentico spirito della Carta del 1947 ». È questo il messaggio che vogliamo raccogliere in segno di rispetto e stima per il collega scomparso immaturamente. E lo voglio fare in questa sede anche perché ricordo un episodio: l'amarezza espressa dal professor Sandulli per essere stato troppo superficialmente ac-

cusato di voler stravolgere la nostra Costituzione per aver egli, subito dopo la fine del mandato alla Corte costituzionale, anticipato alcune esigenze di riforma costituzionale, oggi avvertite da tanti di noi e che ci hanno portato anche alla costituzione di questa Commissione.

È un riconoscimento che gli dobbiamo, nel segno del ricordo di un maestro del diritto e di un politico che ha avuto una stagione troppo breve.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Labriola. Ne ha facoltà.

LABRIOLA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, i membri socialisti di questa Commissione hanno appreso con profondo dolore la notizia della scomparsa del professor Sandulli. Molti di noi avevano anche personali rapporti umani, affettivi e di stima profonda verso l'uomo; come componenti di questa Commissione avevamo ritrovato i valori ai quali ci eravamo affezionati nella consuetudine personale e scientifica posta al servizio di un lavoro che ci vede tutti impegnati, valori quali il culto della libertà, della democrazia, parole che sembrano molto usate ed abusate e che però, nell'opera di Sandulli, nella sua testimonianza quotidiana di lavoro scientifico, professionale e di dedizione al mandato parlamentare si trovavano profondamente confermate e rinvigorite.

È impossibile — e sarebbe anche inopportuno in questa sede — ricordare la produzione scientifica del professor Sandulli, che è entrata nella cultura di tutti noi, nel consenso e nel dissenso; soprattutto nel dissenso, che si doveva sempre misurare con la forza dei suoi argomenti e con il carattere organico delle sue impostazioni. Egli ci ha lasciato un patrimonio di cultura che non sarà disperso nel tempo perché fa parte della formazione della nostra generazione, di quella che ci ha preceduto e di quella che verrà dopo di noi.

Noi crediamo che il vuoto lasciato dal professor Sandulli in questa Commissione non sarà facilmente colmabile. Potevano esservi dissensi, diversità di punti

di vista, però vi era sempre la possibilità di un confronto critico di opinioni che, nel comune attaccamento ai valori delle istituzioni repubblicane, consentiva di individuare le soluzioni più adatte. Non possiamo quindi che associarci alle parole del Presidente della Commissione, che ha espresso meglio di ogni altro i sentimenti di noi tutti; parole scarse e semplici come scarno e semplice era il costume di vita e di cultura di Aldo Sandulli. Ci associamo dunque a queste parole, nelle quali ci ritroviamo; il nostro impegno nei lavori di questa Commissione penso sarà il modo migliore per onorare la memoria di un illustre collega e di un autorevole amico. Ci sia poi consentito in questa sede manifestare una affettuosa solidarietà alla moglie ed ai figli del professor Sandulli, che ci sono cari come ci fu caro lui. Rimarrà per sempre la nostra gratitudine all'uomo per ciò che ci ha lasciato, ed il rammarico per ciò che abbiamo perduto con la sua scomparsa.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. A nome del gruppo repubblicano mi associo alle parole con cui il Presidente ed i colleghi hanno ricordato il senatore Sandulli. Non rievocherò la grande figura di giurista, di uomo politico e di statista, ma mi limiterò a ricordare la veste in cui l'ho conosciuto, e cioè nel suo impegno come senatore, svolto con grande passione.

Avevo passato con lui tutta la giornata di giovedì nel comitato ristretto per la legge sullo *status* degli amministratori locali e ne avevo potuto apprezzare le doti di umiltà e, al tempo stesso, di estrema chiarezza di pensiero, proprio le doti che distinguono i grandi signori del pensiero e dell'animo. Ritengo perciò che noi, come Commissione per le riforme istituzionali, abbiamo perso un grande apporto ed un grande aiuto per il nostro lavoro.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Russo Franco. Ne ha facoltà.

RUSSO FRANCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, erano note a tutti le insigni qualità del professor Sandulli come studioso del diritto e nota era l'attività da lui svolta in seno alla Corte costituzionale. Non lo conoscevo personalmente prima di averlo incontrato in questa sede. È dunque in base a questa breve consuetudine che mi associo sinceramente alle parole espresse dal Presidente, in merito alle qualità umane del professor Sandulli, rivelatrici anche di uno stile di pensiero; la sua sobrietà e la sua discrezione hanno lasciato in me un ricordo profondo e, nonostante le diversità di opinioni e di orientamenti, mi è caro ricordarne la memoria.

Forse in base all'esperienza da lui maturata in seno alla Corte costituzionale, il professor Sandulli si era reso conto della necessità di ridisegnare alcuni tratti delle istituzioni repubblicane e forse questa consapevolezza lo aveva spinto ad abbracciare in prima persona l'attività politica; i suoi orientamenti, lontani dai nostri, non possono che essere apprezzati per la linearità con cui venivano sostenuti.

In un momento in cui nella società si fanno avanti personaggi e personalità « rampanti » alla ricerca solo del potere, il suo stile sobrio e discreto ne fa una figura da cui tutti dovremmo imparare.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Riz. Ne ha facoltà.

RIZ. Dopo le accorate parole del Presidente e dei colleghi, mi limito ad associarmi al dolore manifestato e ad esprimere, a nome dei parlamentari della *Südtiroler Volkspartei*, il nostro cordoglio per la morte di questo grande maestro del diritto, di questa nobile figura di uomo, che ricordiamo tra noi così sereno e tranquillo; non si direbbe in questo momento che pochi giorni dopo l'ultima riunione che ci ha visti insieme a lui, la morte lo dovesse cogliere.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Fosson. Ne ha facoltà.

FOSSON. Signor Presidente, nulla vorrei aggiungere a quanto è stato detto così bene da chi mi ha preceduto nel ricordare l'illustre collega Sandulli, che prematuramente ci ha lasciato. A nome del gruppo misto del Senato non mi resta dunque che associarmi al cordoglio espresso dal Presidente, e dai rappresentanti dei vari gruppi, rinnovando alla famiglia ed alla democrazia cristiana l'espressione della nostra sentita partecipazione al grave lutto.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, su vostro invito e tenendo soprattutto conto dei punti emersi nella discussione generale, ho predisposto, come schema degli argomenti da affrontare da parte della Commissione nella discussione del primo gruppo di temi al suo esame — giusta le decisioni assunte nella precedente seduta — il seguente documento, del quale do lettura:

« 1° gruppo: temi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti,

Modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica.

Parlamento: problemi di struttura: monocamerale, eventuale rappresentanza delle regioni, eventuale rappresentanza degli interessi economico-sociali, parlamentari di diritto e a vita, riduzione del numero dei parlamentari. Problemi funzionali (in caso di scelta del sistema bicamerale): eventuale diversificazione delle funzioni tra le due Camere, allargamento delle ipotesi di seduta comune, raccordi funzionali tra le due Camere e le rispetti-

ve Commissioni, coordinamento tra i due regolamenti.

Varie forme di *referendum*: eventuali modificazioni dell'attuale disciplina del *referendum* abrogativo, ipotesi dell'introduzione di forme di *referendum* propositivo, confermativo o consultivo.

Problemi delle fonti normative: delegificazione: leggi organiche, eventuale riserva di regolamento. Legislazione del Parlamento: procedura del silenzio-assenso alle leggi in un sistema bicamerale; ipotesi di leggi monocamerale; ipotesi di "corsia preferenziale"; poteri del Governo sull'ordine del giorno; revisione delle ipotesi di legislazione in sede deliberante; revisione della decadenza del lavoro legislativo per fine legislatura. Legislazione del Governo: decreti-legge, leggi delegate, ipotesi di leggi governative e relativi controlli parlamentari e giurisdizionali. Poteri legislativi delle regioni e leggi-quadro. Problemi della redazione tecnica e del giudizio di fattibilità delle leggi. Delegificazione e *deregulation*. Eventuale trattamento differenziato delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Partiti: eventuale disciplina giuridica, comitato di garanti, revisione della legge sul finanziamento pubblico (bilanci, controlli, sanzioni); revisione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale: modalità di distribuzione dei seggi nel territorio; eventuale riduzione dell'ambito delle circoscrizioni; eventuale accostamento del modello elettorale della Camera a quello del Senato; eventuale riserva di seggi ad un collegio unico nazionale secondo il modello tedesco o a collegi unici regionali, e modalità di attribuzione degli stessi; modalità e requisiti per l'utilizzazione dei resti ottenuti nelle circoscrizioni plurinominali o nei collegi uninominali; modalità per la incentivazione di coalizioni pre-elettorali, attraverso meccanismi di premio o di penalizzazione; modalità per la scelta dei candidati e revisione del sistema delle preferenze.

Governo.

Modo di formazione: ipotesi di coalizione preventiva, sulla base di un programma da sottoporre agli elettori; ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale; ipotesi di elezione del Presidente del Consiglio (ed eventualmente dei ministri) da parte del Parlamento; ipotesi di rapporto fiduciario diretto tra il Parlamento e il Presidente del Consiglio, accompagnato o no da un rapporto fiduciario con il Governo nel suo complesso; titolarità del potere effettivo di scelta dei ministri; potere di revoca dei ministri; ipotesi di incompatibilità tra la carica di ministro e il mandato parlamentare.

Composizione, articolazione, livelli, disciplina della Presidenza del Consiglio, rapporto tra Presidente del Consiglio e ministri e connessi problemi relativi alla collegialità del Governo; eventuale raggruppamento dipartimentale dei ministri; eventuale diversificazione dei livelli dei ministri; ipotesi dell'istituzione di viceministri; eventuale istituzionalizzazione del Consiglio di gabinetto; disciplina dei ministri senza portafoglio e dei sottosegretari.

Crisi: obbligo di parlamentarizzazione delle crisi; ipotesi della mozione di sfiducia costruttiva, ipotesi di autoscioglimento del Parlamento dopo un certo numero di crisi.

Presidente della Repubblica.

Elezione: ipotesi di elezione popolare, con o senza modificazione dei poteri; eventuali modificazioni all'attuale sistema di elezione indiretta (allargamento del collegio, revisione delle modalità di votazione per evitare una ripetizione indefinita degli scrutini, problema degli astenuti).

Durata: ipotesi di modificazione dell'attuale durata del mandato, « semestre bianco » e connesso problema della non rieleggibilità immediata.

Poteri: posizione nei confronti del Governo e del Parlamento, con eventuale

revisione della disciplina del potere di rinvio di leggi con messaggio motivato prima della promulgazione.

Ordine giudiziario.

Composizione e funzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Libertà e diritti dei cittadini e delle formazioni sociali.

Nuovi diritti e nuove libertà dei cittadini, anche in relazione al progresso tecnologico: in particolare, diritto alla riservatezza (informatica), diritto all'informazione (editoria, servizi pubblici radiotelevisivi, emittenti private).

Azioni dei cittadini e di formazioni sociali per la tutela degli interessi diffusi; accesso a procedure ed atti amministrativi.

Difensore civico.

Revisione della disciplina delle petizioni ».

Si tratta di un'analisi degli argomenti che attengono al primo gruppo di lavoro che abbiamo deciso di individuare. Vi ricordo che tale gruppo dovrà occuparsi dei temi concernenti le libertà ed i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario ed i rispettivi rapporti.

Ho predisposto tale schema analitico, sul quale non mi soffermo perché ritengo che sia sufficiente la semplice lettura di esso, ed ho individuato un ordine di priorità che, però, rimetto alla valutazione dei colleghi. Indubbiamente, nel raggruppare le materie vi possono essere — come dire? — gusti particolari, però, io ho creduto di seguire un criterio logico, tenendo soprattutto presente quanto era emerso nel dibattito svoltosi nel corso della discussione generale.

Circa l'ordine di priorità, che poi dovrebbe seguire il gruppo di lavoro che costituiamo, penserei di fermarmi o ai partiti o alla formazione della rappresentanza politica e ai sistemi elettorali. A tale proposito vorrei sottolineare — si tratta forse di una notazione superflua — che quando si parla di ordine di priorità non si pensa certo che le altre materie possano essere abbandonate; piuttosto, si cerca un modo di affrontare i problemi, dato che da qualcosa bisogna pur cominciare. Non si tratta, quindi, di un ordine di importanza, ma solo di un ordine temporale, che risponde a criteri logici di predisposizione della materia.

Mi auguro che nella discussione che inizieremo oggi o nella prossima seduta — si tratta di una circostanza sulla quale, nel prosieguo della seduta, dovremo pronunciarsi — emergano i vari orientamenti — e sottolineo questa parola — cioè gli indirizzi generali sui quali poi dovrà più concretamente lavorare il gruppo di lavoro che nomineremo.

Certo, già in questa sede di discussione mi auguro che emergano le convergenze nella misura maggiore possibile; se ciò non accadrà, probabilmente una sede più opportuna si rivelerà essere il gruppo di lavoro; in proposito desidero ricordare ancora una volta che il gruppo di lavoro ha funzioni propositive, consultive, non decisorie, in quanto esso rimette le sue conclusioni, i suoi avvisi alla Commissione nel suo *plenum*, la quale prenderà le decisioni opportune, con una visione sistematica d'insieme o, se preferite, architettonica.

Mi auguro che già la discussione odierna sia molto conclusiva; può darsi, per altro, che convergenze non si manifestino in tutti i campi — è un'ipotesi da prospettare — ed allora potremmo seguire la via della prospettazione alternativa delle ipotesi emerse; non è detto, infatti, che si debba prospettare soltanto ciò che raggiunge l'unanimità o la maggioranza, essendo, com'è noto, il nostro compito soltanto quello di proporre alle Camere delle soluzioni. Sarà poi il Parlamento a decidere in via definitiva.

Dopo aver espletato tale incombenza, credo sarà opportuno stabilire anche una scansione temporale dei nostri lavori. Nella scorsa seduta, molto puntualmente il senatore Pasquino ci richiamò all'esigenza di stabilire dei termini che, a ben guardare, non sono eccessivi: basti pensare che andiamo incontro ad una stagione di congressi, che sarà seguita dalle ferie estive. Abbiamo molte cose da fare ed io francamente non vorrei deludere il Parlamento, soprattutto non vorrei deludere l'opinione pubblica che, per le voci che ovunque raccolgo, attende molto da questa Commissione. Non vorrei che ciò avvenisse, anche perché probabilmente provocherebbe una caduta verticale della fiducia — almeno di quel poco di fiducia — che ancora esiste nella gente. Per uscire dalle enunciazioni teoriche ed essere concreto, vorrei formulare subito una proposta: penso che la discussione generale sui temi che ho indicato potrebbe occupare quattro o cinque sedute al massimo; se continuiamo a rispettare il termine della mezz'ora — che potrebbe ulteriormente ridursi in questa fase, visto che si tratta di trarre delle conclusioni — nel numero di sedute che ho detto potrebbero parlare 35, 40 colleghi e, quindi, potremmo addirittura « permetterci il lusso » di qualche replica, come credo sia opportuno in questa sede, per eliminare divergenze ed eventualmente per appianare talune situazioni. In tal modo ritengo che, intorno al 10 marzo, potremmo costituire il primo gruppo di lavoro e la Commissione potrebbe attendere ad altre attività.

LABRIOLA. Chiedo di parlare su questa comunicazione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LABRIOLA. La mia è semplicemente una richiesta di chiarimento: non vedo nel paragrafo relativo al Parlamento, che pure è preceduto dal titolo « Funzionamento della rappresentanza politica », la questione relativa al sistema di votazione in Assemblea.

PRESIDENTE. Si tratta di un'osservazione esatta, per quanto la materia,

come l'onorevole Labriola sa, attiene alla competenza dei regolamenti parlamentari.

LABRIOLA. Mi permetta, Presidente: questa è la situazione attuale, ma noi possiamo anche chiedere che sia costituzionalizzata.

PRESIDENTE. Per parte mia non c'è alcuna difficoltà e credo che in materia si possa registrare un consenso generale.

BARBERA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARBERA. Onorevole Presidente, ovviamente questo documento come si era osservato nella scorsa seduta, avrebbe dovuto rappresentare, deve rappresentare uno schema che il Presidente sottopone ai gruppi, fermo restando che questi ultimi, nelle loro autonome valutazioni, si comporteranno nel modo che riterranno più opportuno.

A titolo di collaborazione con la Presidenza, mi chiedo se il modo in cui sono stati presentati gli argomenti favorisca quella discussione ordinata dei lavori che il Presidente auspicava, per arrivare presto alla formazione di un gruppo di lavoro.

Mi chiedo, ad esempio, se non sia opportuno — in proposito gradirei conoscere anche il parere di colleghi appartenenti a gruppi diversi — concentrare l'attenzione, almeno in questa prima fase, sui temi Parlamento-Governo, tenuto conto che anche il tema della formazione della rappresentanza politica, del sistema elettorale, può essere più opportunamente approfondito all'interno del tema generale « Parlamento », perché soltanto sulla base delle opzioni che saranno seguite per la formazione della rappresentanza parlamentare — una Camera, due Camere, in che modo, in che forme, riduzione del numero dei parlamentari, problema della selezione del personale politico — e solo dopo che saranno state operate certe scelte, è possibile porsi il problema elettorale.

Pertanto, potrei essere d'accordo con lo schema prospettato dal Presidente,

soltanto se il tema della formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale, che qui sembra avere una sua autonomia, venisse inserito all'interno del discorso « Parlamento ».

PRESIDENTE. Pertanto, onorevole Barbera, se ho ben inteso, ella lascerebbe tutto com'è, limitandosi ad inserire sotto la voce generale « Parlamento » il punto della « Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale ».

BARBERA. Tenderei anche a dare meno enfasi a tutta una serie di richieste che vengono avanzate e che abbisognano di maggiori puntualizzazioni, di conoscere il quadro complessivo, che verrà delineandosi, dei rapporti tra gli organi costituzionali e dei lineamenti della forma di governo.

L'altro tema al quale, invece, darei un certo risalto, tenuto conto delle posizioni che sono state espresse in particolare dal gruppo comunista, attiene ai problemi che abbiamo riassunto con l'espressione « diritto alla pace ». Sarebbe opportuno che una domanda espressa venisse fatta laddove si parla di *referendum* anche su questioni che riguardano problemi connessi anche alle alleanze militari ed alle scelte militari ed anche, all'interno del Parlamento, una domanda riferita alla eventuale revisione dell'articolo 80 della Costituzione, che negli interventi è emerso essere insufficiente in ordine all'aspetto del controllo parlamentare sugli impegni internazionali dello Stato.

PRESIDENTE. Questo punto andrebbe inserito nella voce: « Varie forme di *referendum* »?

BARBERA. Sì, per quanto riguarda, appunto, il *referendum* di tipo propositivo, confermativo, consultivo, concernente le questioni cui facevo riferimento in precedenza; e sotto la voce « Parlamento », per quanto riguarda l'articolo 80 della Costituzione.

COVI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Ritengo anch'io, signor Presidente, che prioritariamente siano da esaminare il problema del Parlamento, quello delle fonti normative e la parte riguardante il Governo. E ciò proprio in quanto mi pare che la questione elettorale sia strumentale rispetto alle Assemblee. Discutere preliminarmente dei sistemi elettorali mi sembrerebbe un lavoro inutile: riterrei quindi opportuno prendere in considerazione questa parte per ultima, così come posticiperei l'esame delle varie forme di *referendum* al dibattito sul problema delle fonti normative. A mio giudizio, sarebbe questa la sequenza da adottare: Parlamento, fonti normative, Governo.

GIUGNI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIUGNI. Per quanto riguarda l'ordine di priorità da seguire, io sarei favorevole a prendere in esame un paio di argomenti sui quali non si può dire che si sia registrata una perfetta convergenza, anche se forse nel corso della discussione generale è apparsa una maggiore maturità ed anche disponibilità di soluzioni in proposito. Sicuramente vanno prese in esame le questioni concernenti la struttura e le funzioni del Parlamento, il modo di formazione del Governo (anche perché la lista contenuta nel documento indica, mi pare, dei punti sui quali realmente si sono verificate delle convergenze); quanto al sistema elettorale, io sono d'accordo in linea di massima sulla necessità di prenderlo in considerazione congiuntamente al problema del Parlamento, però riterrei opportuno, onorevole Barbera, procedere ad una divisione dei lavori dal punto di vista funzionale: certi aspetti che logicamente reggono, sul piano pratico possono diventare difficile da trattare. Il sistema elettorale dovrebbe essere approfondito in sede tecnica anche con l'uso di adeguati mezzi di proiezione: forse un sottogruppo, all'interno del gruppo di lavoro, potrebbe approfondire questo tema, perché io ritengo che prima di assumere degli orientamenti in materia dovremmo conoscere qualche elemento in più.

Quindi, riassumendo: integrazione del sistema elettorale, purché esso sia sottoposto poi ad un trattamento particolare, specifico, nell'ambito del tema parlamentare, e priorità al problema del Governo.

Quanto al tema relativo al diritto alla pace, non ho nulla in contrario a che lo si affronti, purché si trovi un'espressione tecnico-giuridica che non può essere « diritto alla pace ».

BARBERA. La dizione potrebbe essere: « *Referendum* su scelte di politica militare e di politica internazionale ».

PRESIDENTE. Sono d'accordo, la dizione potrebbe essere questa.

GALLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLO. Voglio innanzitutto esternare la mia soddisfazione per questo documento veramente chiarissimo, che fornisce una traccia quanto mai opportuna ed utile al nostro lavoro. Sono pienamente d'accordo con le osservazioni svolte dai colleghi che mi hanno preceduto, circa l'opportunità di calare tutto ciò che attiene alla formazione della rappresentanza politica ed al sistema elettorale nel capitolo dedicato al Parlamento. In modo specifico concordo con la proposta Giugni di costituire eventualmente, all'interno del gruppo, un sottogruppo per tecnicizzare maggiormente le proposte di revisione del sistema elettorale.

Vorrei però sottolineare un punto che già il collega Covi ha toccato: immediatamente dopo e, direi, in stretta connessione con la discussione relativa al Parlamento, deve aver luogo il dibattito concernente il problema delle fonti normative. Infatti, parlare del Parlamento senza proiettarci sulla estrinsecazione delle funzioni che vogliamo sottrarre all'attività legislativa attraverso la delegificazione porterebbe, forse, a delle distinzioni scolastiche ma di scarso pregio e di scarsa utilità. Quindi, riterrei necessario che fosse tenuta presente dalla Commissione tutta questa connessione tra il momento

in cui si considera di nuovo la statica — il Parlamento — e il momento in cui si considera di nuovo la dinamica, cioè la problematica delle fonti.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Sono anch'io dell'avviso, per quanto riguarda l'andamento dei nostri lavori in rapporto allo schema presentatoci, che occorra assumere come punto di partenza il Parlamento e poi, su questa base, costruire una serie di verifiche, sia per quanto riguarda il rapporto con il Governo, sia in ordine al rapporto con il sistema elettorale. Ritengo che un metodo opportuno di lavoro potrebbe essere quello di organizzare anche i nostri interventi prendendo le mosse dall'illustrazione delle ipotesi maggiormente distanti rispetto all'ordinamento vigente, per poi poter valorizzare, in ordine ad esempio al rapporto Parlamento-Governo, le ipotesi sulle quali il consenso — come già si è visto in precedenza — si manifesta in misura maggiore.

Credo che occorra anche, nell'impostare questa discussione, tener presente che, pur in un contesto di verifica complessiva di tutti gli aspetti del rapporto Governo-Parlamento, (mi riferisco quindi al problema della struttura, delle funzioni, del sistema delle fonti) è necessario misurarsi — dovendo delineare un organico disegno di intervento — con alcune esigenze ben precise.

Il rapporto Governo-Parlamento è, sì, al centro di interventi volti a verificare tutti i diversi aspetti, ma per questo rapporto, ad esempio, è chiaro — come è già emerso dagli interventi precedenti — che il punto centrale è, da una parte, quello della valorizzazione delle funzioni di legislazione, controllo ed indirizzo del Parlamento e, dall'altra, quello della stabilità dell'esecutivo.

In questo quadro, anche il discorso sulle fonti e sulle funzioni rappresenta, sì, un passaggio importante ma, a mio avviso, è molto più significativo — visto che noi dobbiamo poi intervenire con apposi-

te indicazioni — vagliare quel rapporto Governo-Parlamento per quello che serve in rapporto al soddisfacimento di tali esigenze. Quindi, il discorso del sistema elettorale va posto in tale contesto, altrimenti esiste il rischio che la legittima spinta alla sistematicità, il gusto valido per un intervento sistematico e perfetto, alla fine ci portino a forme pericolose di dispersione dei nostri lavori.

FRANCHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Anche il gruppo del Movimento sociale italiano è sostanzialmente d'accordo su questo documento; anzi, ci siamo accorti che si è tenuto conto di molte delle osservazioni avanzate da diversi gruppi nel corso della discussione generale. Però vorremmo ribadire una richiesta: che il documento non sia considerato tassativo fino alla conclusione dei nostri lavori. Il problema cioè è quello di inserire nel programma di lavoro, qualcosa di nuovo purché naturalmente attinente alle materie di cui il gruppo si occupa.

Ho avuto modo di constatare che si fa riferimento semplicemente ai diritti dei cittadini e delle formazioni sociali e che non sono stati presi in considerazione i doveri: francamente non vedo in quale contesto possa essere inserito un argomento di tanta rilevanza.

Da ultimo desidero un chiarimento dal Presidente: sotto il titolo « Problemi delle fonti normative » sono comprese le questioni relative alle regioni in rapporto alle leggi-quadro. Io non ritengo che, essendo il capitolo limitato alle fonti normative, sia possibile affrontare in quel contesto il discorso sull'istituto regione.

PRESIDENTE. La questione è presa in considerazione nell'ambito di un diverso gruppo di materie.

FRANCHI. La ringrazio, signor Presidente, per il chiarimento.

Prima di concludere, pur condividendo le preoccupazioni del Presidente circa

la brevità della discussione che dovremo tra breve affrontare, desidererei che venisse garantita la possibilità di replica, affinché si instauri un contraddittorio.

SPAGNOLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SPAGNOLI. Anch'io desidero un chiarimento dal Presidente. Nel capitolo riguardante i problemi delle fonti normative è rappresentata un'ipotesi di cosiddetta « corsia preferenziale » la cui portata, da un punto di vista strettamente giuridico, non è certo chiara.

PRESIDENTE. Era un omaggio al senatore Spadolini.

SPAGNOLI. Capisco, signor Presidente, ma francamente non credo che un omaggio al senatore Spadolini possa trasformare in giuridico ciò che non lo è. Fino ad oggi il termine è stato usato anche dal senatore Spadolini in chiave essenzialmente regolamentare al fine di tradurre in concreto un principio sancito dalla nostra Costituzione, se non erro all'articolo 72. Nella nostra mozione abbiamo inteso richiamarci ad una precisa riserva di regolamento e per questa ragione abbiamo affermato che tutta la materia che riguarda le riforme del regolamento non debba rientrare nella competenza di questa Commissione. Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che la Giunta per il regolamento della Camera sta affrontando, dopo aver affidato questa incombenza ad un comitato ristretto a seguito di una unanime deliberazione, il tema specifico dei procedimenti d'urgenza e, quindi, quello della cosiddetta « corsia preferenziale ». Si può affermare quindi che, a seguito della approvazione da parte della Camera o del Senato delle richiamate mozioni ed a seguito della decisione assunta dalla Giunta per il regolamento della Camera (e credo anche da quella del Senato), le questioni inerenti alle modifiche regolamentari hanno una precisa collocazione ai fini della loro trattazione.

Non credo, d'altronde, che si voglia « costituzionalizzare » le cosiddette « corsie preferenziali » e francamente devo dire che mi preoccuperebbe non poco la trasposizione di questa espressione da codice della strada nella nostra Costituzione. Personalmente, inoltre, anche a voler prescindere dalle considerazioni che ho testé svolto e dalle decisioni assunte dal Parlamento, sono convinto che i problemi regolamentari siano tutti di competenza delle Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento. Se così non fosse, sarebbe necessario che noi sapessimo preventivamente se, presso questi due organi ci si debba occupare di modifiche costituzionali — ed in questo caso i nostri lavori avrebbero scarsa rilevanza e sarebbero molto circoscritti nel tempo — oppure d'altro, per cui gli organi in questione sono abilitati a proseguire nella disamina dei problemi già sul tappeto. La chiarezza delle competenze è un dato essenziale: ribadisco, pertanto, che, a prescindere dalla collocazione della materia sotto il titolo « Problemi delle fonti normative », essa debba essere stralciata per essere lasciata alla competenza della Giunta per il regolamento.

RODOTÀ. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RODOTÀ. Signor Presidente, ritengo che la scelta delle priorità che stiamo facendo in questo momento abbia carattere tecnico. La discussione che faremo successivamente — e mi pare che i suoi suggerimenti circa i tempi possano essere condivisi — ci consentirà anche di mettere a fuoco le interconnessioni tra i diversi problemi. Pertanto, che si cominci dal Parlamento o si affronti prima un altro dei tanti elementi qui elencati, è questione meramente tecnica o almeno tale la giudico.

Anch'io ritengo — e non credo possa ritenersi diversamente — che il documento, pur così esaustivo, debba essere considerato esemplificativo nel senso che non preclude la possibilità di interventi che aggiungano elementi o chiariscano determinati profili, magari qui non esplicitati.

Senza anticipare quanto potrà essere detto in sede di discussione, desidero svolgere adesso due considerazioni. Mantengo in questa sede le riserve che avevo già avuto modo di manifestare in Ufficio di Presidenza in relazione all'inserimento del tema « Consiglio superiore della magistratura ».

PRESIDENTE. Quale altra collocazione suggerisce, onorevole Rodotà ?

RODOTÀ. L'argomento dovrebbe essere affrontato assieme a tutti gli altri inerenti alla magistratura, ammesso che ce ne dovremo occupare. Nel momento in cui si parla di « Composizione e funzioni del Consiglio superiore della magistratura », se non abbiamo nessun riferimento a quelle che dovrebbero essere le linee di svolgimento dell'ordine giudiziario, rischiamo di fare una discussione nel vuoto ed influenzata da considerazioni puramente contingenti.

Ho avvertito — e questa è la seconda considerazione che desidero svolgere — una punta di ironia nel riferimento fatto da qualche collega al discorso sul diritto alla pace. Secondo me non si tratta di una questione che possa essere presa « sottò gamba » sia per l'importanza del tema, sia perché (ed a questo proposito rivolgo una richiesta alla Presidenza ai fini dell'acquisizione di documentazione) in un paese non tanto lontano dal nostro, cioè nella Repubblica federale tedesca, è in corso un dibattito che vede impegnati giuristi sul tema di una riforma costituzionale che prenda in considerazione l'argomento della pace. A mio giudizio, pertanto, il problema va posto non soltanto sotto il profilo dei *referendum*, ma anche sotto altri profili che io mi riservo di sviluppare. In particolare intendo riferirmi a quello delle eventuali maggioranze parlamentari qualificate per determinate decisioni, soprattutto per quelle riguardanti impegni internazionali, oggi assunti nella forma degli accordi semplificati. Altri possono essere i profili di analisi ed io qui non intendo richiamarli tutti: ho fatto questo accenno soltanto per dire come mi sembri riduttivo, anche se è uno

dei passaggi necessari, porre la questione unicamente sotto la rubrica « *Referendum* ».

Per ciò che riguarda il titolo « Nuovi diritti », desidero sottolineare che anche in questo caso certe questioni si pongono non per testardaggine di qualcuno, ma perché esistono di fatto. A questo proposito voglio ricordare il *Bundestag* perché, discutendo di riforme della Costituzione, è bene tenere presente che quello tedesco è stato il sistema politico-istituzionale che ha manifestato la maggiore propensione alla innovazione costituzionale, visto che è piuttosto cospicua la mole di emendamenti apportati alla legge fondamentale della Repubblica federale. Il *Bundestag*, prima dell'ultima legislatura, — l'attuale maggioranza non è molto sensibile a questi temi — aveva messo allo studio (a seguito di una decisione della maggioranza socialdemocratico-liberale) proprio il problema della riforma costituzionale, in relazione ai nuovi diritti. In questo momento non voglio affrontare la questione nel merito, ma solo dire che ritengo che, nella particolare chiave utilizzata per affrontare la prima parte dei nostri lavori, il tema « Nuovi diritti e nuove libertà dei cittadini » vada visto soprattutto nell'ottica — tenendo conto del progresso tecnologico e delle specificazioni qui date — dello statuto della circolazione delle informazioni nel nostro sistema, di cui per esempio, il diritto alla riservatezza è solo una parte, ma in cui il problema del diritto al segreto o di quella che altre volte è stata chiamata « la parità all'accesso alle informazioni dei soggetti costituzionali » è fondamentale, e si collega al discorso della trasparenza istituzionale che deve essere affrontato in questa sede.

GITTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GITTI. Non so se questo documento sia un fatto tecnico o politico; certamente esso concilia le varie posizioni manifestate dai diversi gruppi. Secondo me è qual-

cosa di più di un mero schema tecnico, perché implicitamente vi è il riconoscimento di alcune priorità, pur senza sottovalutare i nessi che legano i diversi aspetti.

Esprimo, quindi, il mio consenso con la precisazione che il problema delle fonti normative, già sollevato da altri colleghi, va affrontato insieme a quello relativo alla revisione del sistema elettorale. Vorrei anche osservare che il gruppo della democrazia cristiana ritiene che la riflessione sulla formazione della rappresentanza politica e sul sistema elettorale non è solo strumentale rispetto al Parlamento ed al Governo, come mi sembrava dicesse il collega Covi, ma è strumentale anche rispetto alla posizione del cittadino elettore. Ribadiamo che per noi si tratta di un punto estremamente significativo ed importante.

Debbo anche dire che condivido nello spirito, ma non completamente nella sostanza, le osservazioni del collega Spagnoli, per cui proporrei al Presidente se non sia più opportuno, quando si parla di problema delle fonti normative, anziché usare terminologie che hanno assunto nel linguaggio politico un significato che sarebbe bene lasciare fuori da quest'aula (vedi l'espressione « corsia preferenziale »), ricorrere ad una terminologia più generale e parlare quindi di potere di iniziativa del Governo e di problema della posizione del Governo in Parlamento. Anche questa storia di esemplificare il potere del Governo sull'ordine del giorno va ricondotta sistematicamente al fatto ...

PRESIDENTE. L'ho inserito nel documento perché è emerso nel corso della discussione.

GITTI. La mia non era un critica al Presidente, il quale non ha fatto altro che registrare quanto è stato dichiarato nel corso della discussione; il mio vuole essere solo un contributo dal punto di vista « lessicale » in relazione ai problemi della posizione in Parlamento del Governo. Se parliamo di aspetti costituzionali, dobbiamo evitare di invadere il campo riservato alla Giunta per il regolamento;

però dobbiamo enucleare l'aspetto di rilevanza costituzionale delle problematiche relative sia all'iniziativa del Governo, sia alla posizione del Governo in Parlamento. Condivido quindi la richiesta formulata dal collega Spagnoli e propongo che alle parole « ipotesi di corsia preferenziale; poteri del Governo sull'ordine del giorno; » vengano sostituite le parole « iniziativa legislativa del Governo; posizione del Governo in Parlamento » secondo una terminologia che mi sembra più corretta.

Sempre in tema di rappresentanza politica e di sistema elettorale, ritengo opportuna una analisi anche sui temi relativi ai profili costituzionali delle autonomie, perché è chiaro che quando si parla di legislazione e di sistema elettorale, lo si fa anche in relazione alle autonomie locali. Per me ciò è implicito, e ne parlerò ancora, perché il tema della formazione non va riferito solo ai « rami alti » ma ad ogni livello di rappresentanza, in quanto una logica comune deve caratterizzare tutti i diversi momenti del sistema, pur con la specificità dei singoli livelli.

Pertanto le obiezioni del collega Barbera sull'articolo 80 della Costituzione sono superate perché, trattandosi di problema di fonti normative, andranno sviluppate in quella sede. Al collega Rodotà, invece, voglio dire che la formulazione data nel documento al titolo dell'ultimo capitoletto — « Libertà e diritti dei cittadini » — non è a mio giudizio preclusiva delle osservazioni da lui svolte.

Colgo anche l'occasione, signor Presidente, per fare alcune osservazioni. Noi abbiamo chiuso quella fase che io chiamo « preliminare », che è stata molto importante perché ha consentito di verificare l'esistenza di punti di convergenza e di dare un'indicazione di metodo di lavoro assai significativa. Vi sono infatti alcuni temi che potranno essere affrontati e risolti con celerità; tuttavia, sul piano delle scelte non so se sia più opportuno seguire il criterio di privilegiare i punti di convergenza e di accantonare quelli di disaccordo. Bisogna stare molto attenti perché vi è il rischio di giungere alla fine avendo risolto solo piccoli problemi. Comunque,

come metodo di lavoro penso che si possano cominciare a valorizzare i punti di convergenza.

Queste stesse osservazioni vanno riferite ai tempi che il Parlamento ci ha assegnato. Dovremo cercare di elaborare proposte che dovranno essere rese pubbliche già nel corso dei lavori della nostra Commissione. Tuttavia vi è una serie di passaggi che richiede approfondimenti e riflessioni che debbono essere preceduti, per essere efficaci in questa sede, da una serie di verifiche ufficiose da parte delle diverse forze qui rappresentate. Voglio dire che possiamo anche fissare scadenze precise, ma dobbiamo essere consapevoli che su alcuni punti saranno necessari momenti di riflessione e di approfondimento piuttosto lunghi, che non significheranno affatto perdita di tempo, ma solo ricerca della soluzione migliore. Questo mi permetto di sottolinearlo senza spirito polemico, perché tutti comprendiamo qual è la ragione che porta il Presidente a richiamare termini e scadenze. Ritengo cioè che vi siano dei punti che necessitano di un certo approfondimento; vi sono argomenti che hanno bisogno di un certo tempo per il loro esame, e questo tempo non ci deve spaventare, perché serve solo ad aiutarci a risolvere i problemi: dobbiamo fare in modo che sia l'urgenza ma non la fretta, a prevalere.

PASQUINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Il documento così come formulato riflette gran parte delle esigenze e delle richieste che avevo avanzato la volta scorsa. Non mi resta dunque che sottolineare alcuni aspetti che ritengo debbano essere tenuti presenti nell'affrontare la discussione specifica di queste tematiche.

In primo luogo mi pare opportuno impostare la discussione sulla riforma del Parlamento su un duplice versante: l'uno relativo alle modalità con cui esso debba essere costituito, l'altro relativo ai modi attraverso i quali debba svolgere i suoi

compiti e le sue funzioni. Il modo migliore per fare questo tipo di discussione è forse proprio quello di partire dalle due ipotesi estreme: da un lato il mantenimento del sistema bicamerale così come è oggi, esaminando le giustificazioni tecniche, politiche e culturali che stanno dietro questa scelta, dall'altro la creazione di un sistema monocamerale, con le sue motivazioni tecniche, politiche e culturali. Anche se ho sentito serpeggiare alcuni elementi di tecnicismo, che debbono esserci e che ci saranno, vorrei però che si illustrassero e giustificassero, a noi ed a coloro che seguono i nostri lavori, quali sono le motivazioni profonde che spingono verso una certa direzione rispetto ad un'altra.

In secondo luogo, pur essendo d'accordo con l'onorevole Gitti quando afferma che non bisogna accelerare eccessivamente i tempi, ritengo tuttavia che occorra evitare di rallentarli eccessivamente; il giusto mezzo, che mi sembra la soluzione opportuna, non sarà facilissimo da trovare, ma è nostro compito cercarlo. Credo — e sottopongo questa mia opinione all'attenzione del Presidente — che sia nelle nostre possibilità, una volta deciso il tipo di riforma che si intende realizzare, sottoporre il nostro orientamento al Parlamento, perché proceda lungo questa direzione; in tal modo, per determinati punti, si potrebbe andare avanti in maniera rapida.

Nel corso della discussione generale è stato impossibile procedere non solo ad un contraddittorio, ma anche alla semplice richiesta di chiarimenti; su una serie di punti mi sembra invece importante che, di fronte ad opinioni controverse, o stimolanti, o interessanti, o non sufficientemente elaborate, dovrebbe esserci la possibilità di chiedere un approfondimento. Ritengo che questa sia un'esigenza irrinunciabile, se vogliamo chiarire il contenuto delle nostre discussioni. Non è il controverso che mi preoccupa, se mai è il poco chiaro: alcune delle ipotesi avanzate erano infatti non del tutto comprensibili, anzi in qualche misura ambigue.

L'ultimo punto che mi pare importante sottolineare riguarda un argomento

del quale sicuramente torneremo a discutere quando affronteremo i temi relativi al Governo ed ai partiti: mi riferisco al sistema elettorale. La complessità dei sistemi elettorali e la possibilità di manipolare una serie di variabili deve essere approfondita; a tal fine potremmo chiedere agli uffici di elaborare delle proiezioni. Tuttavia vi sono alcuni aspetti per i quali le previsioni hanno un valore relativo: l'elettore infatti si comporta diversamente a seconda del meccanismo che gli viene posto di fronte; c'è quindi un elemento tecnico, ma anche un fattore psicologico. Dunque esiste — e deve esistere — un elemento di incertezza e, qualora decidessimo di compiere questa riforma, la Commissione dovrebbe proporre un sistema che garantisca il massimo di incertezza e di rischio per i partiti, e al tempo stesso, il più ampio spazio per l'elettore nella scelta del candidato, del partito e della coalizione che deve vincere. Riterrei la peggiore riforma elettorale possibile quella in cui sin dall'inizio si sapesse che il tale partito otterrà quasi sicuramente un certo numero di seggi. La legge elettorale francese, ad esempio, comporta un alto livello di rischio per tutti: non era affatto sicuro quello che poi sarebbe successo nel 1938, così come nel 1978 e nel 1981.

Sono quindi favorevole all'elaborazione di proiezioni, ma nella consapevolezza che non riusciremo a prevedere tutto, per fortuna, e con l'intento di compiere una scelta che non penalizzi l'elettore, ma consenta invece la massima possibilità di scelta rispetto alle opzioni che gli vengono proposte. Il dramma è che le opzioni che gli sono state proposte, soprattutto negli ultimi dieci anni, non sono state particolarmente significative; questo però è un altro discorso.

PERNA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERNA. Desidero avanzare una piccola proposta, riallacciandomi per il resto a quanto detto dai colleghi Barbera e Spagnoli. Poiché è stato proposto di istituire,

nell'ambito del gruppo, un sottogruppo per i problemi elettorali, ritengo che la sua formazione non debba avvenire simultaneamente a quella del gruppo principale; infatti quando si parla di rappresentanza, non si parla soltanto della sua struttura e dei modi per la sua formazione, ma anche della natura stessa della rappresentanza. Del resto, anche il collega Gitti ha sottolineato questo problema nell'invitare ad un'attenta considerazione non solo delle possibilità di scelta offerte ai cittadini, ma anche del ruolo sovrano che il cittadino gioca nei vari livelli della competizione elettorale.

Non è dunque indifferente che sia in qualche modo definito precedentemente un quadro della natura e struttura della rappresentanza, perché sappiamo che qualsiasi soluzione in questo campo comporta delle conseguenze, perché presuppone la ricerca di un dato bilanciamento di poteri, sia nei confronti del Parlamento e degli altri vertici dello Stato, sia nei confronti del corpo elettorale nelle sue diverse manifestazioni dirette, sia dei diritti di partecipazione del cittadino, secondo una formula latitudinaria che ci siamo abituati ad usare.

Ribadisco quindi la mia proposta di costituire il sottogruppo che si occuperà dei sistemi elettorali e delle loro possibili proiezioni solo nel momento in cui sarà definita la natura e la struttura della rappresentanza.

PANNELLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Presidente, mi scuso con lei e con la Commissione per la mia poco esemplare presenza; ciò non attiene alle mie personali capacità, ma riguarda un problema regolamentare che noi riproporremo: chiediamo una pronuncia, non solo per i sottogruppi ma anche per la Commissione, circa la possibilità di consentire la presenza di parlamentari che non sono membri della Commissione stessa, oppure, quanto meno, la possibilità per i commissari di essere sostituiti, per singole sedute, da colleghi dello stesso gruppo.

come avviene nelle Commissioni permanenti. Io non credo che le norme istitutive della nostra Commissione impediscano che possano valere per questa le norme che valgono per le Commissioni permanenti sia del Senato sia della Camera. Capisco che c'è la preoccupazione che potrebbe venire chiunque, ma questo non accadrà, Presidente, e se poi dovesse accadere provvederemo.

Chiedo scusa se ho posto questo problema incidentale, ma esso è urgente e penso che anche altri gruppi siano interessati alla sua soluzione.

Per quel che riguarda il documento, da quanto risulta dai resoconti mi sembra che corrisponda perfettamente e riccamente allo svolgimento del dibattito. Vorrei però fare subito una osservazione, che per quanto ci riguarda non è affatto marginale. Quando si parla di « formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale » dobbiamo intenderci; dobbiamo farci carico di quella che è la caratteristica principale del nostro paese, nel quale il « conoscere per deliberare » einaudiano non è garantito anzi è negato al cittadino in relazione ai vari concorrenti elettorali: vi è chi ha il diritto di essere giudicato dal paese, chi tutt'al più da un decimo del paese in base all'organizzazione dell'informazione pubblica e privata, e quindi io credo che sotto la dizione « formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale » siano da includere alcune delle indicazioni che fanno invece parte della « libertà dei diritti dei cittadini e delle formazioni sociali ». Intendo dire che il diritto all'informazione del cittadino ha un duplice aspetto, uno che è giustamente inserito tra i diritti alla riservatezza e così via, l'altro che è costitutivo dello stesso metodo democratico; quindi io auspicherei che si parlasse innanzi tutto di « formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale e realizzarsi del sistema democratico », cioè che si indicasse il cittadino come titolare del diritto organizzato, pianificato, previsto, puntuale dell'informazione. Infatti in tutti i paesi nei quali si vota — dall'Unione Sovietica al-

l'Iran — si può parlare di circoscrizioni, di monocameralismo o altre questioni del genere, cioè anche in quei paesi nei quali non esiste la democrazia politica ma esiste il rito del voto, non a caso obbligatorio (cosa che da noi non dovrebbe essere, se tra i diritti allo sciopero è giustamente possibile includere anche lo sciopero dal voto, come anche l'obiezione di coscienza).

Comunque concludo, signor Presidente, ribadendo che, a mio parere, a proposito di « formazione politica e sistema elettorale » deve essere previsto l'effettivo diritto dell'elettore (o anche dell'elettore) all'informazione.

Come avete sentito, contrariamente ad altre forze politiche minori, noi siamo disponibili anche all'adozione di quei sistemi apparentemente più repellenti e rifiutati dai gruppi minoritari; non siamo dei proporzionalisti accaniti, le obiezioni che muoviamo alle proposte della democrazia cristiana sono di altra natura; siamo disponibili ed anzi auspichiamo che la dialettica istituzionale sia garantita, ma quello che vogliamo sottolineare con estrema forza è che in nessun paese al mondo — come risulta da uno studio che è stato compiuto dalla Camera dei deputati — si va alle elezioni nelle condizioni di informazione che esistono da noi: la regolamentazione delle televisioni private e dei giornali esistente negli Stati Uniti, ad esempio, farebbe paura in Italia.

PRESIDENTE. Vorrei innanzi tutto ringraziare i colleghi per l'apporto critico che hanno dato, per l'apprezzamento di questo documento che io ho malamente definito « griglia » perché tutto sommato è elastico e quindi meglio sarebbe, tutt'al più, parlare di « rete ».

Mi pare sia giusto quanto hanno detto i colleghi Franchi, Pasquino ed altri che non cito, cioè che questo documento ha carattere orientativo: io ho cercato di farlo il più analitico possibile, mi sono sforzato di immaginare quali fossero tutti i temi affrontabili ma non garantisco che non ce ne possano essere altri. È difficile stabilire delle priorità in quanto, come è chiaro, c'è una connessione tra tutti i

temi; ciò non toglie che dobbiamo fare lo sforzo di individuare alcune materie per dare inizio ai nostri lavori. Naturalmente ognuno avrà presente nelle proprie proposte l'architettura generale che intende creare ed in tale funzione le avvanzerà.

Anche per quanto riguarda i termini, amico Gitti, il discorso non può essere esaustivo. Mi pare giusta la linea prospettata dal collega Pasquino, cioè quella di stabilire dei termini — anche se ovviamente non perentori e prorogabili in caso di necessità — che ci consentano una autoregolamentazione e l'assunzione da parte di ciascuno di noi di un impegno verso se stesso e verso gli altri.

Sono d'accordo, senatore Pasquino — e forse avrei avanzato io stesso una tale proposta — sul fatto che, in questa seconda fase, a differenza che nella prima, nella quale ciò non era necessario, ci sia anche una possibilità di replica, naturalmente breve e sintetica, visto che, essendo questo un ambiente abbastanza qualificato, dovrebbe essere sufficiente un accenno ai problemi.

Per quanto riguarda il problema dei regolamenti parlamentari devo dire che in effetti c'è una parte regolamentare che io ho incluso e che potrebbe essere considerata tra i « problemi delle fonti normative », perché anche il regolamento è una fonte normativa, collega Spagnoli. Tuttavia io non ho alcuna difficoltà ad accettare la possibilità che vengano fatte soltanto delle indicazioni senza entrare nel merito o che addirittura questa parte venga stralciata. Questo potrebbe anche valere per il sistema delle votazioni di cui ha parlato poco fa il collega Labriola e per le maggioranze qualificate di cui ha parlato il collega Rodotà (anche se forse le maggioranze qualificate potrebbero anche essere costituzionalizzate, ammesso che la Commissione sia d'accordo). Per quanto concerne il voto segreto io posso prendere accordi soprattutto con la Presidente Iotti — noi che facciamo parte della Giunta per il regolamento queste cose le conosciamo — in modo da non creare un conflitto tra la Camera e la Commissione, anche perché sappiamo tutti che la Ca-

mera sta lavorando, e lavorando molto bene, in questa fase.

Circa le osservazioni dell'onorevole Rodotà, ricordo che dell'ordinamento giudiziario noi abbiamo discusso a lungo in sede di Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi: e in quella sede si è deciso di inserire anche questo tema nel primo gruppo di argomenti da esaminare. Anch'io ho obbedito ad una decisione: sento che il fatto di enucleare esclusivamente il punto concernente il Consiglio superiore della magistratura rappresenterebbe una notazione fortemente polemica. Può essere giusto: ma dobbiamo avere la consapevolezza che susciteremo una polemica, in questo momento; se vogliamo farla, facciamola, ma in caso contrario bisognerebbe spostare questo tema nell'altro gruppo, quello concernente i problemi della giustizia: su questo punto io vorrei che la Commissione assumesse una decisione.

Ora, il gruppo di lavoro che costituiamo — lo ripeto — è un gruppo aperto (vedremo poi nelle prossime sedute da quanti elementi dovrà essere composto) nel senso che anche un commissario che non ne faccia parte può accedervi: ad esempio, il Presidente probabilmente non ne sarà membro, ma credo che sarà sempre o quasi sempre presente ai lavori del gruppo stesso.

L'onorevole Pannella, in sede di Ufficio di Presidenza, ha posto un problema, dicendomi poi *ad aures* che avrebbe voluto parlarne prima di sollevarlo ufficialmente. Per la verità, si tratta di un problema che non investe soltanto la nostra Commissione, bensì tutte le Commissioni bicamerali. Io ho una preoccupazione: avverto l'esigenza del collega Pannella, il quale fa presente che qualche volta non potrà seguire i nostri lavori a causa di altri impegni, però rilevo come la nostra Commissione si componga di 40 membri, che non sono certo pochi, e come tale numero non possa essere ampliato ulteriormente. Comunque, parlerò della questione con i Presidenti del Senato e della Camera per verificare se esista una soluzione.

Vorrei poi fare ancora due osservazioni prima di passare a parlare dell'ordine delle priorità. Colgo con favore quanto ha detto il senatore Pasquino (del resto, io lo avevo prospettato anche nel mio discorso iniziale): se vi è la possibilità — connessioni ed architettura permettendo — di enucleare, nel corso dei lavori, qualche materia che presenti una sua autonomia e di prospettarla immediatamente al Parlamento, credo che sarebbe assai utile procedere in questo senso, sia sul piano concreto, sia sotto il profilo delle ripercussioni sull'opinione pubblica.

Aggiungo che sarei lietissimo se, alla conclusione della discussione, ogni gruppo o i colleghi individualmente considerati volessero predisporre un documento. Naturalmente questa non è un'imposizione, ma se si potesse elaborare un documento che potesse costituire la base dell'opera del gruppo di lavoro questo potrebbe lavorare con maggiore concretezza di quanto non avverrebbe qualora venissero affidati allo stesso esclusivamente i resoconti stenografici dei nostri interventi. Questo è un suggerimento che io rivolgo ai singoli commissari e ai vari gruppi: ovviamente, tale documento potrebbe riguardare solo qualche singolo problema o l'insieme delle questioni sollevate.

Allora, a questo punto potremmo decidere di inserire la proposta del senatore Giugni nella formulazione del collega Barbera (« *Referendum* su scelte di politica militare e di politica internazionale »).

Comunque, l'ordine delle priorità sarebbe il seguente: il Parlamento, con il sistema di formazione della rappresentanza politica connesso (va tenuta presente, al riguardo, l'avvertenza Pannella, chiamiamola così), che può essere considerata inclusa ovvero può essere esplicitata; si costituirà quindi un gruppo di lavoro, però va tenuto presente — e rispondo al collega Perna — che, nella discussione che seguirà, ogni parte politica dovrà esprimere la propria preferenza in materia, non potendosi affidare al gruppo il compito di studiare tutti i sistemi elettorali esistenti); il problema delle fon-

ti normative (espungendo la parte regolamentare), il Governo, il Presidente della Repubblica, il *referendum* ed i partiti.

GALLO. Chiedo di parlare su questa proposta.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLO. Signor Presidente, non so se in questa sede sia possibile un intervento telegrafico proprio sulla cosiddetta espunzione della problematica della riserva di regolamento. Tecnicamente vorrei dire qualcosa in proposito. Il Presidente, in tema di riserva di regolamento, aveva fatto presente che, al riguardo, si potevano seguire due strade distinte, d'accordo con le Presidenze della Camera e del Senato: o limitarci ad alcuni temi indicativi o addirittura tagliare fuori, come era stato suggerito da taluno dei colleghi che mi avevano preceduto, l'argomento stesso.

A questo punto, vorrei sommessamente suggerire al Presidente di seguire la prima strada, cioè quella che si limita ad alcuni temi largamente indicativi: questo per un motivo estremamente preciso, al di fuori delle parole. La delegiferazione presuppone un'opera di rilevazione (e poi, semmai, di precisazione costituzionale), del sistema di riserva assoluta di legge, di riserva relativa di legge; quando si arriva a quest'ultima, ecco che si profila il regolamento come possibilità o come competenza assoluta. Pertanto, vorrei dire che non possiamo arrivare ad una precisazione sulla delegiferazione se non possiamo per lo meno attraverso un'indicazione, da parte nostra, dei temi che dovrebbero essere affidati ad una riserva di regolamento assoluta, passando proprio dalla riserva assoluta e dalla riserva relativa di legge. Altrimenti, il discorso sarebbe largamente incompleto e lascerebbe del tutto monche alcune prese di posizione che invece dobbiamo esprimere.

Quindi, signor Presidente, io propenderei per la prima delle soluzioni che ella aveva proposto.

PRESIDENTE. Senatore Gallo, noi ci riferivamo alla riserva del regolamento parlamentare, non alla riserva di regolamento in generale, che è un altro problema. Se l'onorevole Spagnoli è d'accordo, credo che la Commissione potrebbe seguire una via di mezzo, limitandosi ad esaminare i temi oggetto di riserva di regolamento parlamentare ed inviando le proprie conclusioni, sotto forma di suggerimenti, ai Presidenti delle due Camere, prima di procedere alla costituzione del gruppo di lavoro.

SPAGNOLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SPAGNOLI. Non sono d'accordo su questa proposta, onorevole Presidente, perché nella mozione istitutiva abbiamo compiuto una scelta precisa, proponendoci di non interferire non solo su progetti di legge all'esame del Parlamento, ma anche su materie che rientrano nell'autonomia della Giunta per il regolamento e di ciascuna delle due Camere.

Se, a questo punto, contraddiciamo l'iniziale impostazione, non solo creiamo una questione di principio; ma interferiamo in un lavoro concreto già iniziato e, di conseguenza, finiamo per creare una situazione di confusione.

BATTAGLIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTAGLIA. Ritengo opportuno non sovrapporre il lavoro di questa Commissione a quello già avviato presso la Giun-

ta per il regolamento della Camera; propongo quindi che la Commissione si riservi di esaminare eventuali aspetti costituzionali dei temi oggetto di riserva di regolamento parlamentare al termine dei lavori della Giunta.

PASQUINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Dal punto di vista dell'esame della mozione, mi pare che l'osservazione di Spagnoli sia corretta, nel senso che alcuni temi non possono, almeno per il momento, entrare a far parte del nostro lavoro.

Dal punto di vista della sostanza, ho l'impressione che, nel momento in cui discuteremo ed approveremo determinate variazioni alla struttura ed alla funzione del Parlamento, forse dovremo riprendere anche questi temi che, dunque, in quel momento, opportunamente dovranno essere riproposti.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, resta stabilito di sostituire nella voce « Problemi delle fonti normative », alle parole « ipotesi di corsia preferenziale; poteri del Governo sull'ordine del giorno », le parole « poteri d'iniziativa del Governo e sua posizione in Parlamento ».

(Così rimane stabilito).

In conclusione, i temi da trattare sono: Parlamento (con sottogruppo), problema delle fonti normative, Governo, Presidente della Repubblica, referendum e partiti.

La prossima seduta avrà luogo martedì 21 febbraio 1984, alle ore 16.

La seduta termina alle 11.

10.

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 MARZO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

INDICE

Votazione per l'elezione di un Vicepresidente:		PAG.
	PAG.	
PRESIDENTE	225, 231	
Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento):		
PRESIDENTE	225, 235, <i>passim</i>	
TEDESCO TATÒ	226	
PANNELLA		232
RODOTÀ		235
LABRIOLA		238
Sull'ordine dei lavori:		
PRESIDENTE		231, <i>passim</i>
RASTRELLI		231

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 16 febbraio 1984.

(È approvato).

Votazione per l'elezione di un Vicepresidente.

PRESIDENTE. Indico la votazione per l'elezione di un Vicepresidente.

(Segue la votazione).

Avverto che le urne rimarranno aperte.

Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento) ».

Ho fatto distribuire a tutti i colleghi un documento da me redatto con la collaborazione degli uffici, nel quale ho cercato di riassumere, mi auguro chiaramente e con completezza, lo stato della discussione generale in ordine al problema del Parlamento, che è il tema sul quale, nella seduta odierna e nelle successive, ci intratterremo. Da questa discussione dovremo trarre gli indirizzi concreti da affidare poi a quel gruppo di lavoro, la cui costituzione abbiamo già deciso, perché elabori, io mi auguro, un'ipotesi di intesa generale o, se questo non fosse possibile, varie ipotesi alternative che poi la Commissione nel suo *plenum* riconsidererà per formulare le proposte da sottoporre alle Assemblee delle due Camere.

Inizieremo ad affrontare in questa fase il tema del Parlamento: monocameralismo o bicameralismo e, nell'ipotesi bicamerale, se e quali differenze di strutture e di funzioni debbano essere ipotizzate tra l'una e l'altra Camera. Dalla lettura del documento si evince una posizione netta a favore del monocameralismo, che ha avuto, anche fuori di quest'aula, una articolazione precisa; vi sono poi le tesi a favore del bicameralismo, però non bene precisate in ordine alle funzioni e alla struttura delle due Camere. Questo è il tema centrale che dovremo affrontare.

Nel documento ho esposto anche una mia ipotesi, che avevo già formulato nel mio intervento riassuntivo, in cui è ipotizzata una differenziazione fra Camera e Senato circa funzioni e struttura.

Il discorso sul Parlamento è collegato a quello delle funzioni; però è preliminare, a mio avviso, al discorso sulla legge elettorale, che pur dovremo trattare, ma che presuppone ovviamente una preventiva decisione su una struttura monocamerale o bicamerale e, in questa ultima ipotesi, con quali funzioni differenziate tra l'una Camera e l'altra. La scelta non è così « asettica », è sempre in relazione ai compiti che si debbono assolvere. Dico subito che, in relazione al problema della legge elettorale (che sarà molto importante, e non facile da risolvere), mi riprometto — ne ho già parlato in Ufficio di presidenza, ed ho avuto una sorta di benessere generale — di sentire il parere di alcuni tecnici, ai quali naturalmente bisognerà dare un punto di riferimento circa l'obiettivo che vogliamo raggiungere (ed è quello che emergerà dalla discussione).

Io mi auguro, come dicevo, che si possa raggiungere una intesa già in questa sede, ma forse ancora meglio in sede di gruppo di lavoro. Se questa intesa non ci

dovesse essere, presenteremo ipotesi alternative. Noi siamo una Commissione di proposta, non una Commissione che delibera, e quindi proporremo alle Camere la tesi di maggioranza e la tesi o le tesi di minoranza. Ma, ripeto, è forte il mio auspicio che su questo punto di struttura, su questo architrave del sistema nuovo che ci prepariamo a costruire, ci sia un'intesa: e credo che sia raggiungibile.

Voglio ancora dire che mi è stato rimproverato da qualcuno di imprimere troppa fretta ai nostri lavori. Mi rendo conto delle difficoltà della materia innanzitutto, della concomitanza delle sedute con quelle della Camera e del Senato, ma ritengo necessario cercare di conciliare tutte queste esigenze: abbiamo un compito assai ampio da svolgere e soprattutto vi è un'attesa nel paese, che francamente non vorrei deludere.

Ho l'impressione che in questi giorni il clima politico sia piuttosto acceso e non vorrei che esso si riverberasse sui nostri lavori. So bene che i problemi istituzionali non sono sotto una campana pneumatica, non sono « asettici », ma intessuti di valenze politiche. Vorrei però richiamare il discorso dei « due tavoli » che è stato fatto in altra sede e ricordarlo tenendo presente l'accorgimento di non guardare mai all'immediato e al contingente, al cui *prodest* di oggi o di domani, e spingere invece lo sguardo lontano, perché le vicende politiche sono le più varie, alle volte imprevedibili, e c'è un dinamismo in esse del quale dobbiamo tenere conto.

Ha chiesto di parlare la senatrice Tedesco Tatò. Ne ha facoltà.

TEDESCO TATÒ. Se ho ben colto la sua sollecitazione, signor Presidente, mi sembra che da un lato ella ci ha esortato a formulare indicazioni, o meglio a pronunciarsi su proposte, e dall'altro lato a guardare oltre il contingente. Cercherò di far tesoro di entrambe queste esortazioni; quindi, in primo luogo, resisterò alla forse legittima tentazione di fare alcune considerazioni sul modo in cui le questio-

ni al nostro esame sono state affrontate nella recente assise nazionale del partito di maggioranza relativa: anche se vorrei rilevare, e mi sia concessa questa sola annotazione di passaggio, che ci sembra di aver notato, nel modo come al recente congresso nazionale della democrazia cristiana sono stati affrontati questi problemi, che essi lo siano stati con una considerevole dose che avrei definito di prudenza; il che mi fa sperare che ciò suoni come un più diretto rinvio ad un confronto in questa sede sulle questioni al nostro esame.

Venendo nel merito delle questioni relative al Parlamento, essenzialmente per quanto riguarda il suo assetto, vorrei fare due considerazioni generali sui criteri cui deve ispirarsi la nostra ricerca. In primo luogo ritengo fondamentale rilevare, come del resto hanno già detto i colleghi del mio gruppo che prima di me hanno parlato, che lavoriamo a riforme di grande respiro. È stato questo che ha sollecitato noi comunisti a chiederci se, dovendosi in ogni caso, a proposito dei poteri del Parlamento, rivedere la Costituzione, non ci si dovesse proporre di studiare modifiche radicali. In secondo luogo, ritengo che la credibilità, sulla lunga prospettiva, sia connessa ad alcuni atti istituzionali e politici: atti che certo non competono a noi come collegio, come Commissione, ma che tuttavia ci coinvolgono e ci concernono direttamente per quanto riguarda le nostre responsabilità politiche. Non mi riferisco tanto — anche se voglio citarla — all'inopportunità, di cui in questi giorni tanto si discute, che (con metodo di giolittiana, in questo caso non auspicabile memoria) vengano convocati parlamentari, al di là delle norme vigenti, tramite le prefetture. Mi riferisco ad alcune norme già all'esame dei due rami del Parlamento e che ritengo esigano, proprio in materia di funzionamento parlamentare, delle soluzioni urgenti, pena un decadere di credibilità anche di quanto in questa sede ci accingiamo a proporre relativamente alla lunga prospettiva. Cito in specie le nuove norme sull'immunità parla-

mentare, quelle relative ai procedimenti di accusa e voglio aggiungere, dopo le recenti vicende connesse alla *vexata quaestio* della sentenza relativa all'indennità dei magistrati, l'urgenza di portare a termine in sede parlamentare nuove disposizioni sulle indennità parlamentari. In questo quadro va iscritta anche la riserva di regolamento, cui si richiamava nell'ultima riunione il collega Spagnoli e che credo sia fondamentale, non solo per una questione generale di prerogativa delle due Assemblee, ma perché si dia corso a quanto è già all'ordine del giorno e può essere a tempi brevissimi riformato. Ho voluto ricordare tale aspetto del problema anche se, come già dicevo, ciò esula dalla nostra competenza, salvo che per alcune questioni sulle quali almeno successivamente potrà essere esaminata (già da alcune parti se ne parla) una eventuale rilevanza costituzionale.

Detto questo, vorrei sottolineare alcuni punti che mi sono parsi convergenti, in merito al Parlamento, nella prima parte della discussione generale. A questo riguardo voglio ascrivere come un dato positivo il fatto che mi sembra sia emersa una generale concordanza sulla necessità di contrarre drasticamente — e voglio sottolineare drasticamente — il numero di parlamentari. E questa concordanza mi fa auspicare che si fughino definitivamente alcune forme di scetticismo in materia che ho inteso seppur marginalmente riecheggiare anche nella discussione qui in Commissione. Mi sembra, in secondo luogo, che vi sia una generale convinzione, se non una comune opinione, sulla necessità di affrontare quei difetti di struttura che portano a riconsiderare, credo da parte di tutti (sia pure, come ricordava il Presidente, con diverse angolature), quel sostanziale bicameralismo eguale che contraddistingue il nostro ordinamento. Più in generale mi sembra di poter dire che dalla discussione è emerso in tutta la sua rilevanza il tema della rappresentanza come un aspetto non unico, ma certo fondamentale, dell'affidabilità dei pubblici poteri nei confronti dei

cittadini, e ciò sotto il duplice aspetto sia della capacità di rappresentanza e di decisione, sia delle forme e dei modi del peso dell'intervento diretto dei cittadini: questioni che affronteremo, secondo il calendario che ci siamo dati. Inoltre, un'efficace azione del Parlamento e del Governo, e quindi anche le questioni strutturali che sono connesse ad entrambi i problemi, non solo non sono in sé in contrasto, ma semmai è vero il contrario; in altri termini, c'è un reciproco vantaggio da un'efficacia di rappresentanza di entrambi gli organismi: e quindi anche da parte nostra, come ricordava il collega Barbera (mi sembra importante sottolinearlo), è stata, e non da oggi, superata una visione di centralità del Parlamento, centralità che ribadiamo ma non in termini, per così dire, di mera rivendicazione di spazi di potere.

È proprio alla luce di queste sommarissime considerazioni che io vorrei riproporre la questione, già da noi indicata formalmente, della scelta monocamerale, sottolineando il motivo per il quale siamo arrivati a questa conclusione e dicendo subito che riproponendo come nostra la scelta monocamerale e sottoponendola alla riflessione e all'attenzione dei colleghi, non abbiamo operato e non operiamo, per così dire, un ritorno alle origini, alla nostra iniziale posizione, alla Costituente, né ci muoviamo per mera vocazione monocameralista, ma alla luce sia di un'elaborazione nostra, anche recente, e sia, come dirò poi, di una esperienza che certo non è solo nostra e su cui abbiamo voluto riflettere. Per quanto riguarda la nostra elaborazione, voglio ricordare che siamo partiti noi stessi da ipotesi diverse. Ne abbiamo anche a lungo discusso; vi è stata una fase in cui alcuni anni fa abbiamo puntato la nostra attenzione soprattutto sull'esigenza di uno snellimento del processo decisionale al fine di evitare ripetitività e scoordinamento, ma passando attraverso ipotesi diverse da quelle del monocameralismo. Ci siamo applicati a studiare il problema del cosiddetto bicameralismo differen-

ziato, anche se abbiamo poi verificato la difficoltà di una distinzione di materia, la difficoltà anche di stabilire *a priori* delle sottrazioni di potere; ci siamo applicati ad una soluzione connessa ad una specializzazione di funzioni, verificando anche qui, nel concreto, una difficoltà di confini delle materie; e, in ogni caso, anche per entrambi questi filoni di ricerca, abbiamo verificato che facevamo i conti con un problema di revisione costituzionale che quindi abbiamo ritenuto opportuno affrontare, per così dire, *in radice*. Mi sembra che, almeno nella prima fase della discussione, a questa nostra riproposizione del monocameralismo non sia stato risposto con obiezioni di merito e sostanziali. Mi sembra di poter dire che si è partiti quasi dal bicameralismo come assunto; e io credo invece che non vi sia ragione di considerarlo tale, anche rilevando, per inciso, che nei paesi a regime politico a noi più affine, quelli dell'Europa occidentale, vi sono sistemi diversi, monocamerali e bicamerali. Quindi credo sia difficile affermare il monocameralismo o il bicameralismo come un assunto; si tratta piuttosto di verificarne la validità alla luce dell'esperienza: ed è quanto soprattutto abbiamo cercato, in questa ultima fase della nostra riflessione, di fare. Pertanto, prima di esaminare criticamente il funzionamento del bicameralismo così come si è sviluppato in Italia in oltre un trentennio di vita del Parlamento repubblicano, considerando quindi quali sono i presupposti da cui muove la nostra proposizione del monocameralismo, vorrei sollecitare, se mi è consentito, i colleghi a verificare se convengono quanto meno, se non sulla nostra indicazione terminale, sui presupposti della nostra analisi. Mi sembra di poter dire in primo luogo che nella pratica il sistema; così come lo abbiamo verificato, si è rivelato più che di bicameralismo perfetto, quasi di monocameralismo di fatto: e ci siamo trovati al cospetto, per così dire, di una situazione di monocameralismo di fatto « imperfetto », quindi con tutti i difetti del monocameralismo senza i pregi. Ciò è tanto vero che lamen-

tiamo tutti (anche se poi a questo sistema bicamerale praticamente non riusciamo a porre rimedio) la costante, direi quasi inarrestabile, crescita delle Commissioni bicamerali, permanenti o transitorie, che oggettivamente diventano uno strumento quasi fisiologico per ricomporre a unità l'attività parlamentare. Riteniamo che abbia una sua validità, e consideriamo in tutta la sua sostanzialità, il problema, che da tempo è stato definito (del resto in qualche modo questo riecheggia già alla Costituente), dei contrappesi: questione che, attraverso il sistema bicamerale si è tesa a risolvere all'interno del sistema legislativo. Io credo che si debba riflettere sul fatto che la presenza di un sistema bicamerale non abbia garantito dall'assenza di influenze dall'esterno. Vorrei spiegarmi più concretamente con alcuni esempi. Mi sembra che in questa discussione, da parte in particolare del collega Giugni, ma non solo sua, si sia lamentato uno spostamento di fatto di poteri da organismi elettivi ad organismi non elettivi. È stata anche portata una serie di esempi concreti: come l'azione giudiziaria in tutti i suoi gradi e in tutte le sue forme abbia inciso nel processo normativo di fatto; come i rapporti tra legislazione e contrattazione collettiva siano stati e siano rapporti travagliati; come le pressioni settoriali (che per altro a mio parere sono favorite dalla presenza di due Camere, perché offrono spazi maggiori per intervenire su più piani e su più tavoli) abbiano distorto l'attività legislativa portando ad una proliferazione di legghine o in ogni caso di leggi settorializzate; si è lamentato anche che in più casi la spinta dell'iniziativa popolare si sia venuta determinando in termini impropri, e quindi come una interferenza nell'attività legislativa e non come un'attività propositiva. Io credo che da tutto questo debba, certo non in modo consequenziale, essere tratta una riflessione critica sul fatto che non di per sé la presenza di un sistema bicamerale garantisce un meccanismo di contrappesi tale da impedire interferenze esterne all'attività legislativa. Quindi non sta nel sistema bicamerale la garanzia dei contrap-

pesi, sta in una considerazione più complessa dell'assieme del nostro ordinamento. Del resto vorrei ricordare che alla Costituente, in realtà, rispetto agli stessi quesiti iniziali che il relatore Mortati aveva posto, del bicameralismo visto come funzione ritardatrice, come integrazione della rappresentanza, come presenza delle competenze (il nostro Presidente lo sa bene perché sull'ordine del giorno, successivamente approvato a maggioranza, confluiva anche una sua proposta) la discussione e anche la deliberazione si spostò più che sulle caratteristiche del bicameralismo, sul modo di formazione e sui pari poteri della seconda Camera. Credo del resto comprensibile che in quella fase fosse per il Costituente non facile prevedere i possibili sviluppi della situazione, che da un lato sono stati contraddistinti dalla presenza di poteri diversi da quello legislativo nella determinazione della decisione e in secondo luogo da un'incidenza sempre più consistente dell'attività delle regioni come organismo di legislazione: incidenza che ha il suo riflesso visibile anche all'interno del Parlamento, nel fatto che, non a caso, vi è un continuo richiamo da parte della Commissione affari regionali (fino alla formulazione di proposte unanimi di riforme regolamentari) perché l'attività legislativa tenga più conto della legislazione regionale. A questi due elementi potrei aggiungere un terzo (che certo è ancora *in fieri*, ma di cui credo sia difficile non tenere conto), cioè che tutta la prospettiva indicata dal Trattato europeo, che in questi giorni è stato anche formalmente consegnato ai Presidenti delle nostre Assemblee dal presidente del parlamento europeo dove quel trattato è in discussione, tende a proporre problemi nuovi di equilibrio tra la legislazione nazionale e gli ordinamenti sovranazionali. Vi è pertanto una situazione complessivamente nuova e diversa rispetto al momento costituente, che ci sollecita a riproporre la scelta monocamerale come una scelta in cui più organicamente, non solo in modo più snello e non ripetitivo,

possa essere ricollocata una serie di rapporti tra parlamento e altre istanze di decisione. Certo, mi rendo conto che non solo questa può essere la ipotesi (come ricordava il Presidente, anche altre ipotesi sono state ventilate), però non vi sono state, quanto meno finora, proposte organiche e quindi ci sarebbe anche molto difficile pronunciarci concretamente su di esse. Mi interessava sottolineare i presupposti da cui parte la nostra formulazione, perché credo che questo forse aiuti anche ad individuare meglio quali sono i rimedi alle attuali disfunzioni. È noto del resto anche l'articolato che è stato da noi predisposto (il Presidente lo ricordava) all'interno del quale sono stati anche previsti, come era giusto prevedere, correttivi attraverso nuove deliberazioni ad iniziativa di un terzo dei componenti del Parlamento, del Governo, e una facoltà delle regioni di provocare una nuova deliberazione, il che necessariamente non presuppone un diverso legislatore.

Da ultimo vorrei porre l'accento su taluni problemi relativi alla produzione legislativa, che pur avendo una propria autonomia, sono evidentemente in connessione con la questione monocamerale. Io ritengo infatti (dato che subito dopo vorrei parlare di uno dei punti più spinosi della produzione legislativa, quello relativo alla decretazione) che lo stesso Governo abbia tutto da guadagnare dal non trovarsi al cospetto di un meandro di percorsi legislativi, ma dall'aver come interlocutore un Parlamento con una produzione la più organica e snella possibile. È quasi fin troppo noto, è diventato quasi ovvio, che siamo al cospetto di una situazione distorta ed esasperata; sono note le cifre sulla incidenza della decretazione nell'assieme della produzione legislativa. Da parte mia vorrei solo aggiungere una considerazione che ci richiama alla situazione che in questi giorni stiamo vivendo. In realtà siamo appena usciti da una sessione di bilancio, che, se è vero che non era ancora prevista, è stata realizzata nei fatti. Ebbene, non mi sembra di poter dire che, rispetto alla decretazione, la

stessa esistenza di fatto di una sessione di bilancio abbia mutato le regole del gioco. Del resto le stesse leggi di conversione, che, come spesso si lamenta, complicano ulteriormente la questione relativa all'eccesso di decretazione, di fatto non sono che lo specchio deformato di questo abuso di decretazione. È fin troppo ovvio che trattasi di questione di valutazione di opportunità da parte delle compagini governative; credo, tuttavia, che si debbano porre anche questioni di modifiche dell'ordinamento vigente relative all'attuale formulazione dell'articolo 77 della Costituzione. Vi sono poi una serie di altre questioni a questa connesse: gli ulteriori sbarramenti per quanto riguarda l'oggetto della decretazione, la esclusione di deleghe per decretazione, la regolamentazione di situazioni pregresse, il problema della reiterazione. Ma sono tutti temi che potremmo esaminare più concretamente quando verremo al merito del problema.

Per quanto riguarda la delegificazione, dobbiamo constatare che in questo campo si sono incontrate e si incontrano tuttora resistenze (anche da parte nostra, perché non dirlo?) che non sono però del tutto gratuite, ma derivano anch'esse da un uso distorto che spesso è stato fatto sia della decretazione che delle stesse leggi di delega. Quindi questo è un problema reale, anche se non è stata solo questa la ragione che ha ostacolato il processo in direzione della delegificazione, perché ha pesato anche una visione distorta della centralità del Parlamento. Ritengo pertanto necessario che la nostra Commissione proceda, nel modo più organico possibile, ad un esame che consenta di individuare non solo quali siano gli accorgimenti legislativi, ma anche quali siano i criteri di fondo della legislazione che possono portarci ad individuare forme di controllo e di garanzia, ed anche processi, che accelerino e rendano organica una delegificazione. In questo senso l'attività di controllo non è scindibile dal problema che ho prima indicato. Lamentiamo tutti che abbondano oggi nel no-

stro ordinamento le leggi-regolamento; continuiamo a produrne (nessuno di noi in realtà è esente da responsabilità) e, se ben riflettiamo, esse configurano più una forma di controllo anticipato sulla attuazione delle leggi che non una forma di produzione legislativa. Credo che in questo senso occorrerà operare una svolta e ciò presuppone — come nello schema Barbera è stato indicato — un arricchimento deciso dell'articolo 82, che non è assolutamente adeguato alla situazione attuale, in quanto l'attività di controllo del Parlamento non può ridursi a quella delle sole Commissioni d'inchiesta, ma presuppone un più vasto campo, su cui credo possiamo produrre efficacemente una riforma.

Infine, più in generale, l'ultima considerazione che vorrei fare riguarda il fatto che, così come prima veniva considerata negativamente — per la presenza di poteri diversi da quello legislativo nella determinazione di scelte — una interferenza tra la produzione normativa che avviene per legge e l'attività normativa che si determina per fonti autonome diverse, cioè per contrattazione, si può adesso considerare positivamente (come peculiare della nostra società attuale) la tendenza di numerosi soggetti ad inserirsi anche ufficialmente nella procedura legislativa. Il problema è allora di esaminare quali procedimenti preparatori alle leggi possano essere in tal senso ufficializzati. Bisogna considerare però che, anche se questo non deriva automaticamente da un sistema monocamerale, tuttavia la presenza di un sistema monocamerale può agevolare, anziché l'interferenza di spinte corporative sul Parlamento, una organizzazione di quelli che sono stati chiamati i sub-procedimenti.

Un discorso a parte, come prima accennavo, meritano indiscutibilmente le leggi di iniziativa popolare relativamente alla introduzione di determinate garanzie per il loro iter; ma credo che questo tema più agevolmente si inserisca nella discussione sulle forme di partecipazione popolare diretta che successivamente porteremo avanti.

Risultato della votazione per l'elezione di un Vicepresidente.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione per l'elezione di un Vicepresidente ed invito i parlamentari segretari a procedere al computo dei voti.

(I parlamentari segretari procedono al computo dei voti).

Comunico che, nella votazione per la elezione di un Vicepresidente, è risultato eletto il senatore Mancino, che invito a prendere posto al tavolo della Presidenza. *(Applausi).*

Sull'ordine dei lavori.

RASTRELLI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Signor Presidente, vorrei far presente innanzitutto che, quando l'Ufficio di presidenza ha fissato il calendario dei lavori della Commissione, non sapeva ancora — e quindi non ne ha potuto tener conto — che in questi giorni il Senato sarebbe stato impegnato nell'esame del decreto sulla contingenza. Vorrei pregare allora la Presidenza di valutare l'opportunità di modificare il calendario dei lavori, rinviando ad altra data le sedute già previste per giovedì 8 e venerdì 9 marzo 1984; poiché in caso contrario molti senatori non potrebbero essere presenti.

In secondo luogo, signor Presidente, dopo aver letto lo schema, che ella ha opportunamente preparato, delle proposte emerse in sede di discussione generale, vorrei chiederle alcuni chiarimenti su come lei intende condurre l'ulteriore fase dei lavori. Dalle dichiarazioni rese dai responsabili delle diverse forze politiche abbiamo potuto rilevare che le forze di opposizione generalmente si sono mantenute sulla tesi del monocameralismo,

mentre tutte le altre forze hanno, seppure con sfumature diverse, sostenuto la tesi del bicameralismo. Ora, poiché la scelta monocamerale o bicamerale è pregiudiziale ad ogni altro discorso sulla funzionalità del Parlamento, vorremmo sapere con quale sistema si procederà nella discussione. In altri termini, ritengo che se ogni rappresentante delle forze politiche ripete quello che già ha formato oggetto del suo intervento in sede di discussione generale, temo che non giungeremo a nessuna conclusione. Vorrei quindi pregarla di fare chiarezza preliminarmente su questo punto, prima di procedere nei lavori.

PRESIDENTE. Senatore Rastrelli, io stesso mi rendo conto delle difficoltà a stabilire un calendario dei lavori, a causa degli impegni sia del Senato sia della Camera. Potremmo ad esempio — è solo una proposta — tenere sedute notturne, quando, nel corso della giornata, i commissari sono impegnati nelle Assemblee dei due rami del Parlamento.

Comunque ritengo che non sia il caso di aprire ora il discorso su come dovranno svolgersi i lavori (è sempre meglio risolvere questo problema lavorando e non soffermandosi a lungo sul modo in cui bisogna lavorare). In merito a questo potranno essere avanzate proposte in sede di Ufficio di presidenza. Per quel che riguarda poi il metodo, siamo già giunti ad una decisione: abbiamo diviso gli argomenti in quattro gruppi, e il primo è quello relativo al Parlamento. Concluderemo questa discussione di orientamento, di direttiva e di indirizzo; e dopo, come abbiamo deciso in Ufficio di presidenza, nomineremo un gruppo di lavoro che, sulla base degli orientamenti emersi in questa discussione, farà le scelte tecniche.

RASTRELLI. Si voterà sui singoli punti?

PRESIDENTE. Noi abbiamo detto che i gruppi di lavoro hanno funzioni esclusi-

vamente propositive. Sarà la Commissione, nel suo *plenum*, a decidere.

Vedremo innanzitutto se c'è possibilità di un'intesa. Se non c'è possibilità d'intesa, andremo ai voti e vedremo qual è la tesi di maggioranza e qual è la tesi di minoranza, e su questa base procederemo nei nostri lavori. Io mi auguro, ripeto, che ci sia un'intesa; ma se questa dovesse mancare c'è una regola democratica, quella della maggioranza e delle minoranze (perché ci potrebbe essere più di una tesi di minoranza). D'altra parte ci sono alcuni temi, come quello della legislazione — che viene subito dopo ed è intimamente connesso con quello del Parlamento, tanto che la collega Tedesco se ne è già occupata — che hanno anche una qualche autonomia. Sia che si adotti il sistema bicamerale, sia che si adotti quello monocamerale, se ci vuole una delegificazione, essa vale tanto per l'uno quanto per l'altro.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pannella. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Signor Presidente, desidero avanzare subito una critica, non una polemica, su quanto ella ci ha proposto e che va esattamente nella direzione opposta di quanto poco fa è stato detto. Si parla di decidere sul monocameralismo o sul bicameralismo; ed io confesso di essere un po' desolato di fronte a tali proposte. Innanzitutto, mi permetto di ricordarle che, fino a prova contraria, noi siamo forza tendenzialmente di dura opposizione e semmai abbiamo esposto una propensione (non una scelta, data l'irrelevanza — per noi — della questione) bicameralista e non monocameralista; abbiamo semmai indicato una propensione — non una scelta, ripeto — proporzionalista, che del resto viene anche da altre forze dell'opposizione. Un collega diceva poco fa che queste scelte nascono all'opposi-

zione. È vero che i nostri lavori risentono troppo delle urgenze tattiche e che molte delle scelte non vengono fatte nella prospettiva di creare qualcosa che regga, se non ai decenni, ai lustri futuri, ma, in fondo, per creare qualcosa di omogeneo rispetto alle attuali esigenze e difficoltà di ciascuno. Questo è legittimo; ma anche se seguiamo questo criterio o lo tolleriamo attivamente, personalmente mi trovo in grosse difficoltà. La polemica tra monocameralismo e bicameralismo è vecchia di cento anni e personalmente non sono affatto convinto che la democrazia, o il meglio della democrazia, stia nell'uno o nell'altro sistema, così come non sono affatto convinto che il proporzionalismo sia più democratico della posizione maggioritaria. Noi abbiamo una crisi del momento parlamentare perché il nostro sistema è bicamerale invece che monocamerale, o non piuttosto perché non abbiamo un numero adeguato di dipendenti delle Camere (negli Stati Uniti ve ne sono circa 15 mila, da noi 1.000) che danno corpo alla funzione parlamentare? E la causa risiede nell'architettura sbagliata o nel fatto che il progetto architettonico, l'architettura prevista, quella scelta, in realtà non ha portato ad una urbanistica e ad una edilizia conseguente per quel che riguarda le istituzioni? Il problema vero è che il nostro parlamentare (di un Parlamento monocamerale o bicamerale) non può in realtà assicurare né funzioni legislative secondo una concezione democratico-parlamentare, né funzioni di controllo, perché culturalmente la classe politica non ha munito se stessa e il Parlamento della relativa capacità. Il testo del diritto sostantivo e del diritto procedurale era sicuramente ottimo, anche se non perfetto, ma è andato in crisi dopo trent'anni, perché non è stata attrezzata la nostra giustizia, la nostra democrazia, la nostra Costituzione. E se per caso ci fosse del vero in questa nostra analisi, non rischieremo di commettere un errore gravissimo? E che accadrebbe se, per ipotesi, noi mutassimo l'organizzazione istituzionale del nostro Parlamento (nel

sensu monocamerale o bicamerale, non importa) e restassimo con una concezione del lavoro parlamentare che non prevedesse come diritto-dovere del parlamentare quello di sapere usare quasi aziendalmente i 20 o 30 collaboratori forniti dallo Stato o dal Parlamento, attrezzati con gli odierni (non i futuri) strumenti del sapere e del conoscere? Io so che in alcuni può esserci quasi la sensazione che noi stiamo ponendo un problema di « cucina », ma è nostra convinzione che noi abbiamo avuto una Costituzione materiale costruita giorno per giorno ciecamente, con l'impossibilità quindi di migliorare quella Costituzione scritta che pure conteneva in sé la possibilità di essere migliorata. È indubbio che il Costituente risentì dei decenni precedenti; è indubbio che vi sia stato il problema della efficienza e della efficacia del momento del Governo. Se avessimo fatto funzionare la Costituzione scritta, ci saremmo arrivati agevolmente, anche perché non tutte le opposizioni riescono a farsi carico in positivo del funzionamento delle maggioranze del Governo. Si dice che non possiamo affrontare i problemi della legge elettorale fino a quando non sappiamo se adotteremo il monocameralismo o il bicameralismo. Mi si consenta di dire che questo è desolante. Esistono invece, a mio avviso, alcuni problemi urgentissimi che dobbiamo affrontare, che riguardano qualsiasi tipo di votazione, per una Camera, per due Camere, per tre Camere, per le regioni (a proposito delle quali vi è un potere legislativo che qui è stato ignorato, come se la disfunzione fosse solo del momento legislativo centrale e non anche di quelli periferici). La verità è che noi risentiamo di una nozione tradizionale, quella per la quale fino a qualche decennio fa le uniche funzioni legislative erano quelle parlamentari, del centro; così le regioni non esercitano in realtà poteri e funzioni legislative, ma sono la mano per la spesa pubblica incontrollata dello Stato partitocratico, sottratta quindi a tutte le garanzie di controllo. C'è ad esempio disaffezione rispetto alle elezioni perché

si vota per il Senato e per la Camera invece che per una Camera sola, o per caso non c'è il sentimento che il rito elettorale non è più garantito per i celebranti, per i partecipanti, in modo adeguato, sicché i giochi sono già fatti? Questo è un interrogativo, signor Presidente, che ho posto e che mi sembra preliminare; e la vostra deve essere una risposta politica.

Non è un caso — l'ho già ricordato — che in uno Stato la cui cultura prevalente, la cultura liberale, diffidava dell'eccesso di legiferazione e le leggi avevano spesso carattere molto generale, anche se puntuale, si era invece posta l'attenzione alle leggi elettorali, guardando fino allo spaccio degli alcolici, ai 200 metri, ai 500 metri e così via. Questo perché il momento sostantivo per la democrazia è quello procedurale e noi stiamo discutendo di diritto sostantivo ignorando il diritto procedurale; stiamo dicendo che la legge elettorale è una mera appendice tecnica del quesito se le Camere sono una, due, o tre. Il problema invece è che si deve partire dai diritti costituzionali dei cittadini. Oggi abbiamo una società nella quale non c'è più il comizio con la sedia, siamo in presenza dell'uso massiccio dei *mass-media*. Non è un caso che tutta l'Europa, in gran parte liberale, è ancora in regime di monopolio pubblico della informazione e dei *mass-media* (con Giscard D'Estaing peggio addirittura — da liberale — che con François Mitterand). E lo dico io come esponente di una forza politica che, dal caso Togni ad altre iniziative, combattemmo per guadagnare due settori dell'informazione, uno pubblico e uno privato, ma garantiti — come la Corte costituzionale stabiliva — contro l'oligopolio. Come è possibile ad esempio, signor Presidente, escludere *a priori* che, in caso di elezioni, qualcuno annunci che è necessario fare lo sciopero del voto perché quel voto non è leale? E devo dire, onorevole Natta, leggendo *l'Unità*, che anche voi vi state convincendo di queste cose, anche se poi non ne traete le conseguenze. Ma se voi non ne traete le conseguenze, noi non possiamo, rispetto alle

generazioni future, dire che la democrazia è la nostra speranza, è la nostra scelta e poi dire che questa è democrazia; perché, se questa è democrazia, la disaffezione non è rispetto alla Costituzione materiale, ma è rispetto a certi ideali. È superfluo discutere di questo? Certo, io speravo che su questi temi si dicesse qualcosa. Non è a cuor leggero che una forza (o una debolezza) come la nostra abbia tentato di dirvi ogni volta: noi possiamo essere d'accordo sul 5 per cento, sul 7 per cento; possiamo essere d'accordo sul sistema maggioritario « selvaggio » inglese; possiamo essere d'accordo sui due turni. Però riteniamo che il *prius* debba essere quello di partire dal diritto di base nel quale abbiamo la cerniera tra società civile ed istituzioni, ed è quello preliminare — perché è preliminare, signor Presidente — delle leggi elettorali, ma in realtà è della ampiezza e della pienezza di una legge elettorale. Non mi interessa tanto il meccanismo, ma è su queste cose, io credo, che dovremmo trovare un accordo. Il documento di base dei colleghi comunisti è ricchissimo di questa angolazione: ricondurre l'attenzione al momento della creazione del diritto, alla creazione e alla organizzazione dei diritti. C'è addirittura uno sforzo eccessivo di recepimento novatorio per chiamare alcune facoltà che devono essere garantite come diritti. Venendo da me questa critica, compagni comunisti, prendetela come un plauso, una cosa che va benissimo. Devo dire però che l'ideologia del segretario della DC, del collega Ruffilli e di altri, è un'ideologia quasi dogmaticamente liberale, quasi dogmaticamente fondata sul richiamo alla certezza del diritto. Le traduzioni, poi, dove sono? Con questo volere ignorare la concretezza del fatto che la legge elettorale è importante innanzitutto come assicurazione dell'esercizio del diritto che presume il conoscere per deliberare (che conosce, quindi, l'organizzazione del momento politico), noi edificiamo sulla sabbia. Credete davvero che cambierà qualcosa, avendo una Camera invece di due, se non ci rendiamo conto che trasferiamo arbitrariamente le disfunzioni del sistema della nostra archi-

tettura (a mio avviso dovute al fatto che non ci sono 15 mila dipendenti, non ci sono i bilanci, non c'è la capacità del conoscere per scegliere e deliberare del deputato) al sistema monocamerale? Con un sistema diverso da quello attuale riscontreremmo oggi lo stesso fallimento: in quanto non mi sembra questo, senatore Pasquino, l'elemento discriminante. È secondario, tanto è vero che io, che sono di affezione (il Presidente me lo consentirà) tradizionalmente liberale e un po' classicheggiante su questi temi, ho una propensione bicamerale. Ma quando dico propensione bicamerale, aggiungo anche che all'interno delle nostre correnti culturali, azioniste, di sinistra liberale, con le sue radici giacobine, vi erano coloro i quali, invece, avevano una forte tendenza ed una forte simpatia per la semplificazione. Ricordo che Umberto Terracini (un maestro, credo, per tutti noi) aveva una convinzione monocameralista. Ebbene, su questo dovremmo andare ai voti? Io credo che appartenere alla DC o appartenere al PCI di per sé, per coerenza ad una impostazione generale, ci può portare ad uno scontro a favore del monocameralismo o del bicameralismo. È invece urgente dare noi dignità costituzionale a quelle piccolissime cose (in apparenza) che sono la procedura e il diritto procedurale della democrazia.

Signor Presidente, come vede il mio è stato un intervento sulle nostre procedure, ma questa è anche una mia convinzione. Devo dire che sono un po' desolato perché, ad esempio, avrei voluto sentire il professor Gallo su questo tema. Ma se parlando nei corridoi, o in altra sede, siamo d'accordo quasi tutti sull'assoluta urgenza e preliminarità di ridorare il blasone di fondo del momento del rito del voto della democrazia e dell'informazione, e se non facciamo noi questa scelta, la scelta la faranno i commissari straordinari che editeranno le riforme, monocamerali o meno (nella storia abbiamo mille esempi di questo genere). In Italia stiamo correndo in questa direzione. O noi cerchiamo di fare qualcosa che costituisca una cura di ormoni per la politica e

per le istituzioni rispetto all'elettore, oppure io temo che prima ancora di aver finito di scrivere sulla carta qualsiasi soluzione diversa in termini di architettura, saranno accadute delle cose molto gravi e vi saranno, magari, forze del livello della mia (le quali sono « proporzionaliste » perché ritengono che altrimenti la scelta maggioritaria rischia di cassarle) che saranno cassate invece dalla assenza della possibilità di giocare una partita onesta.

Pertanto, signor Presidente, io sarei dell'avviso di proporre un comitato che si occupi di questi temi che ho sottolineato. Mentre si discute del resto — è una proposta politica la mia — possiamo predisporre una breve relazione, da presentare direttamente a lei o alla Commissione, sul tema relativo al processo di formazione della volontà popolare in termini di elezioni e agli strumenti giuridici necessari per assicurare tutto questo. Io credo che questa preoccupazione in realtà sia di tutti coloro che hanno a cuore in buona fede la riforma, e non piccole riforme. Le sarei molto grato, signor Presidente, se ella volesse, nella sua saggezza, non ignorare queste ipotesi, ma rifletterci, nei modi che riterrà più opportuni, sentite anche le altre forze politiche. Da questo punto di vista, ritengo necessaria una riflessione, esaminando anche le legislazioni comparate rispetto ai vari sistemi elettorali in relazione ai *mass-media*.

PRESIDENTE. Onorevole Pannella, nella mia relazione, che oggi ho fatto distribuire, non ho fatto che fotografare ciò che era risultato dal dibattito in sede generale (o preliminare, se si preferisce). Noi abbiamo stabilito — non so se ella fosse presente — il metodo in base al quale dovranno svolgersi i lavori e l'ordine di priorità. Tutto è discutibile, però credo che sia il peggiore dei modi di procedere quello di rimettere in discussione un metodo dopo averlo stabilito. Nella scala delle priorità insieme al Parlamento è prevista anche la legge elettorale poiché i due argomenti procedono di pari passo. Naturalmente la legge elettorale è un

grosso scoglio e io stesso ho detto che vorrei ascoltare un gruppo di esperti. Su questo tema sono inoltre in preparazione una serie di documenti circa i vari sistemi elettorali. Se, in ogni seduta, coloro che non hanno partecipato alle sedute precedenti rimettono in discussione l'ordine laboriosamente raggiunto, rischiamo di non poter mai iniziare concretamente i lavori. È ovvio che se si parla del Parlamento si deve parlare della legislazione e non si può non parlare del Governo; però pur da qualche cosa dobbiamo cominciare e noi, di comune accordo, abbiamo deciso di parlare del Parlamento e della legge elettorale, che sono temi connessi. Se si vogliono costituire dei comitati, io sono d'accordo, però l'importante è cominciare a lavorare. Costituiamo quindi questo gruppo di lavoro, al quale saranno distribuiti la documentazione di diritto comparato circa le leggi elettorali (che del resto ognuno di noi conosce benissimo) e i pareri degli esperti.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Rodotà. Ne ha facoltà.

RODOTÀ. Signor Presidente, io cercherò di essere assai breve, non perché sottovaluti l'importanza delle tematiche che ella ha indicato o per scarso riguardo alla Commissione, ma per due ragioni: vorrei evitare di ripetere ciò che è già stato detto nella discussione generale; e, per ciò che riguarda il Parlamento, mi permetterò di consegnarle un testo articolato preparato da alcuni parlamentari del gruppo della sinistra indipendente della Camera, non perché noi lo si ritenga la piattaforma intorno alla quale fare quadrato, ma per dare (come si usa dire) un contributo alla discussione. Mi riservo di fare la stessa cosa per ciò che riguarda la legge elettorale anticipando qui — mi limito solo a questo accenno — che l'ap-punto che le trasmetteremo si muoverà, fermo restando il principio proporzionalistico, secondo la linea di un'articolazione della elezione sulla base di collegi uninominali e secondo modalità che appunto preciseremo in quella sede. Il testo che abbiamo elaborato cerca di precisare,

con il dettaglio dovuto, l'ipotesi monocamerale. Non posso non far mie le notazioni della collega Giglia Tedesco, relativamente alla imprecisione delle proposte sul bicameralismo, che abbiamo ascoltato finora e alla debolezza delle repliche che sono venute su ciò che noi abbiamo detto in materia di passaggio a un sistema monocamerale. Vorrei limitarmi a sottolineare come nella nostra proposta si cerchi anche una diversa disciplina delle fonti, utilizzando tra l'altro quella categoria delle leggi organiche che è venuta emergendo nella discussione costituzionale più recente. Anche in questo caso non si tratta di una professione di fede assoluta, ma di una indicazione strumentale (nel senso buono del termine) per richiamare l'attenzione sulla necessità di riflettere anche sul sistema delle fonti. Io condivido ciò che diceva il collega Pannella; noi dobbiamo affrontare anche il problema della funzione legislativa, non solo del meccanismo parlamentare in senso stretto; e mi limito semplicemente a sottolineare come, introducendo la categoria delle leggi organiche, ad esempio, si cerchi di circoscrivere l'ambito di applicabilità della decretazione d'urgenza, riferendosi alla categoria delle leggi organiche all'intera materia delle libertà civili e politiche, dei diritti fondamentali dei lavoratori, nonché al sistema elettorale, rispetto a cui l'uso del decreto-legge non dovrebbe essere ammesso. Ma non entro nei dettagli perché altrimenti sarei contraddittorio con la premessa fatta.

Il problema però della redistribuzione del potere legislativo ci sembra fondamentale. Non possiamo soltanto muoverci nell'ottica della delegificazione, dobbiamo vedere come il potere normativo (non uso soltanto il termine « potere legislativo ») debba essere redistribuito e ridefinito nell'ambito del nostro sistema. La preoccupazione che noi abbiamo è quella di affrontare esplicitamente già in questa sede, lo dicevo nell'intervento generale e lo ripeto qui, quelle che sono le interrelazioni tra il sistema parlamentare e quella parte delle iniziative, prove-

nienti dalla società che si riferisce direttamente al sistema parlamentare. Nel testo che presentiamo c'è una disciplina rinnovata dell'istituto referendario, sia per ciò che riguarda il referendum abrogativo quale lo conosciamo, sia per ciò che riguarda l'introduzione del referendum propositivo, tra l'altro esplicitamente riferito all'iniziativa legislativa popolare, che riteniamo essere un canale da valorizzare e da rafforzare al massimo. Questo anche, lo voglio sottolineare, per sottoporre un Parlamento monocamerale a forme di controllo più penetranti e necessarie nel momento in cui si passi a un sistema monocamerale. E non perché io ritenga un bene garantito soltanto dal bicameralismo quello del riesame delle leggi, perché sappiamo quanto debole sia stata questa garanzia negli anni passati: più una complicazione di procedure che non un effettivo riesame (non vorrei dire una moltiplicazione di sedi di negoziazione o di imposizione di taglie). Sta di fatto però che noi riteniamo che i canali di controllo debbano essere arricchiti e attivati. Mi limito qui a ricordare che, insieme con altri colleghi, nella passata legislatura (e anche in questa) abbiamo presentato — ma non abbiamo inventato nulla, abbiamo ripreso ciò che altre esperienze parlamentari suggeriscono; e anche questo è solo un suggerimento che forniamo alla discussione — una proposta di legge costituzionale relativa alla possibilità di un ricorso alla Corte costituzionale con particolari modalità subito dopo l'approvazione di leggi (sistema che in parte, per esempio, consente il ricorso al *Conseil Constitutionnel* in Francia). Vorrei fare un accenno, tra i tanti che si potrebbero fare, ai poteri del Presidente della Repubblica, che a nostro avviso debbono ricevere un'attenta riconsiderazione, e non nelle prospettive francamente un po' approssimative e tecnicamente poco precise, a cui hanno fatto riferimento alcuni colleghi. Ad esempio, nel caso delle leggi di spesa, noi proponiamo che, qualora ci sia stato un rinvio da parte del Presidente della Repubblica, le Camere debbano procedere all'approvazione del-

la legge con una maggioranza qualificata. Questa è una proposta che evidentemente responsabilizza e rafforza il potere presidenziale, perché oggi noi sappiamo bene come il potere di rinvio non sia stato esercitato, in molti casi, sul presupposto, peraltro corretto, che si sarebbe risolto unicamente in una sorta di perdita di tempo, dal momento che la medesima maggioranza che già aveva approvato quel provvedimento censurabile e censurato non avrebbe fatto che reiterare il proprio voto. È ancora una volta una proposta che può essere discussa, una indicazione su un modo corretto per istituire raccordi tra il Parlamento ed altre istituzioni. Noi non isoliamo il Parlamento monocamerale, lo vogliamo più raccordato alla società e alle istituzioni di vertice esistenti nel nostro sistema (ho fatto i due esempi della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica). Riteniamo che questa sia anche la sede in cui considerare il profilo che io continuo a chiamare delle grandi decisioni, e che esemplifico questa volta con le grandi decisioni in materia militare, secondo indicazioni che sono venute qui da molti altri colleghi. Ritengo inoltre che vi sia la necessità (questo dato non è contenuto nella proposta, che su tale punto rimane aperta; e vogliamo che ci sia il massimo possibile di discussione) di qualche precisazione che riguardi la possibilità di rendere più incisivo l'articolo 11, la necessità di intervenire sull'articolo 80, estendendo agli accordi in forma semplificata la procedura di ratifica, secondo indicazioni per altro correnti e diffuse nella scienza del diritto internazionale.

Potrei fare citazioni certamente minoritarie, ma che non consentono di dire che c'è uno schieramento compatto su queste tesi. Vi sono due professori che stanno conducendo un seminario su questo tema affrontando la questione degli accordi in forma semplificata e del controllo del Parlamento sulla politica estera; se la Commissione riterrà opportuno, sarebbe forse utile acquisire i risultati raggiunti da chi sta svolgendo attività di ricerca disinteressata, per quanto la ri-

cerca possa essere disinteressata in questa materia.

L'ultimo punto riguarda l'articolo 75, laddove si esclude, in maniera tassativa e generale, la possibilità di sottoporre a referendum le ratifiche dei trattati internazionali.

Un'ultima parola relativa alle interrelazioni tra il tema parlamentare ed altri temi, in particolare il tema dell'informazione. Io sono d'accordo con il collega Pannella che questo è un tema importante, per un verso prerequisito, per un altro un *proprium* dell'azione di un Parlamento moderno. Se si dovesse giungere pertanto alla formalizzazione della proposta di un sottocomitato, che lavori su questo specifico tema, in parallelo a quello che si occuperà del problema Parlamento-sistema elettorale, non avrei nulla in contrario, anzi sarei largamente favorevole. Dove è un prerequisito e dove un *proprium* dell'attività del Parlamento? Mi riferisco, tanto per intenderci, ad un grosso problema (questo si discusse dalla scienza del diritto costituzionale, e non solo da questa), che è quello formulato nei termini della parità di accesso dei soggetti costituzionali alle informazioni rilevanti, che aveva trovato addirittura formulazione tecnica in un testo che non ebbe circolazione pubblica, ma che non è ignoto alla comunità degli studiosi, formulato dal Consiglio di Stato francese per la cosiddetta legge « informatica e libertà » e che affermava appunto il diritto di tutti i soggetti costituzionali al pari accesso alle informazioni in mano pubblica: articolo che non la leggenda, ma la cronaca, racconta cassato di mano dall'allora Presidente Giscard D'Estaing. Comunque, il Consiglio di Stato francese, che non mi risulta essere organo eversivo, rifletteva quella che è un'esigenza largamente diffusa e che noi non possiamo non affrontare, se è vero che dalla VIII legislatura è aperto un braccio di ferro tutto politico (come ci ha detto nell'ultimo suo intervento conclusivo sul bilancio della Camera dei deputati il Presidente di tale Camera) tra la Camera e il Ministero del tesoro per quella banalità che è il collegamento

con un terminale della Camera dei deputati ad alcune delle informazioni trattate elettronicamente dal Ministero del tesoro e dal sistema della Ragioneria generale dello Stato. Questo è un grosso problema — non è una « tecnicità » —, che noi dobbiamo affrontare, perché lo *status* del Parlamento, nel quadro dei poteri costituzionali, si definisce anche in relazione a questo punto. Questo per quello che riguarda il *proprium* della struttura parlamentare. Insisto poi sul punto del prerequisite. Oggi, se dobbiamo affrontare la questione di un sistema elettorale, non possiamo del tutto ignorare questioni come quella dell'accesso al sistema pubblico e privato dei candidati, dei limiti e dei divieti della propaganda elettorale in quella sede, della definizione della propaganda elettorale, degli *standards* in questa materia, fino, e lo dico con tutta cautela, al problema dei sondaggi politici, che ha costituito oggetto di una legge in Francia e ha costituito oggetto di soluzioni tutte deontologiche tra Stati Uniti e Inghilterra, che ha costituito oggetto di proposte ed è oggetto di discussione nella Repubblica federale tedesca.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Labriola. Ne ha facoltà.

LABRIOLA. Signor Presidente, non farò altro in questo intervento che introdurre e confermare una serie di proposte che il gruppo socialista da tempo avanza sulla posizione nell'ordinamento del Parlamento, su alcune delle questioni di maggiore rilevanza che si riferiscono alle funzioni di questo organo costituzionale, con una avvertenza, che vale anche per collegare questo intervento ad alcune questioni che sono state sollevate dal collega Pannella, composte dalla risposta del Presidente in modo provvisorio, evidentemente, ed anche da alcuni argomenti nuovi, non molti per la verità, che sono venuti nella pubblicistica in materia. È evidente che ognuno di noi, o singolo o gruppo, collega le questioni del Parlamento a tutte le altre questioni istituzionali. Ad esempio è esatta l'osserva-

zione della pregiudizialità della disciplina elettorale rispetto alla ridefinizione del ruolo del Parlamento; la stessa cosa vale per il Governo; la stessa cosa vale per l'amministrazione. Ed è evidente che ciascuno di noi tenta di esporre per parti l'insieme di un disegno organico che è nelle sue proposte. Sarà stato poi più o meno felice nel concepirlo e nel riprodurlo: questo sarà oggetto di giudizio reciproco alla fine dei lavori di questa Commissione.

Signor Presidente, abbiamo da tempo esposto le nostre posizioni sulla composizione del Parlamento. Siamo dell'opinione che un bicameralismo eguale come quello che si presenta oggi in Italia sia un non senso. Non esiste, e non a caso, in nessun ordinamento parlamentare contemporaneo un Parlamento bicamerale uguale. Dove il Parlamento bicamerale ancora ha una sua giustificazione, essa deriva da una diversità di composizione del Parlamento, che poi, corrisponde ad una peculiarità della forma dello Stato. In genere, la diversificazione della composizione parlamentare si riflette poi nella distinzione funzionale, che è la soluzione che noi proponiamo, che riteniamo la più realistica, che raccoglie il meglio di quello che si è sostenuto sulla organizzazione del Parlamento. Non so se, come è stato detto, le repliche intervenute alle teorie monocameraliste siano state deboli e insoddisfacenti; per quanto mi riguarda, io le ritengo convincenti, considerando il fatto che noi dobbiamo predisporre proposte per soluzioni politiche, da realizzare nell'immediato, dei problemi istituzionali che sono aperti. Non dobbiamo fare una Costituzione dei professori; abbiamo esempi storici della fine ingloriosa delle Costituzioni dei professori e certo non vorremmo che questo fosse l'esito dei nostri lavori. Non è facile disciplinare una distinzione funzionale certa tra Camera e Senato, che non dia luogo né ad equivoci, né a scompensi di peso politico, fra i due rami del Parlamento. Indubbiamente questa difficoltà deve spingere tutti, a cominciare da noi stessi, a cercare di predisporre soluzioni

che abbiano radici reali nelle esigenze istituzionali che sono aperte intorno al Parlamento. Non esiste una soluzione istituzionale (quale che sia quella che si andrà a proporre) che, dal momento in cui si sia instaurata, non abbia creato dei problemi applicativi, di adattamento, di collegamento con il quadro istituzionale abrogato e con le esigenze nuove che si sono appalesate nel frattempo. Ma procediamo in modo empirico, nel tentativo di disegnare la distinzione funzionale tra Camera e Senato. Noi non vediamo con favore la proposta, che pure è stata sostenuta in modo autorevole, secondo la quale ad una delle due Camere dovrebbe andare tutta e sola la potestà legislativa, all'altra Camera tutta e sola la potestà ispettiva e le altre da questa derivanti, perché riteniamo che una distinzione così radicale delle funzioni tra le due Camere comporti inevitabilmente un indebolimento di tutte e due le funzioni, sia di quella legislativa sia di quella di ispezione politica, se non sia ciascuna delle due accompagnata dal referente escluso in due distinzioni nette delle funzioni delle due Camere. Non solo, noi riteniamo che sia pressoché impossibile esercitare una potestà legislativa che non sia corredata da strumenti ispettivi e conoscitivi ed al tempo stesso svolgere una funzione ispettiva che non abbia anche un risvolto di iniziativa legislativa. Siamo pertanto indotti a mantenere la nostra opinione sull'idea della distinzione delle leggi in leggi monocamerali e leggi bicamerali, una distinzione che trae la sua origine da una norma che è già nella Costituzione, quindi è già sorretta da una tradizione interpretativa e non comporta novità (ci riferiamo alle cosiddette leggi di Assemblea). Nella Costituzione vi sono leggi assistite dalla riserva di Assemblea (siamo aperti ad integrazioni estensive e restrittive, questo lo valuteremo poi nel confronto operativo che faremo nel comitato ristretto sul Parlamento), e noi siamo orientati a trarre da questo il criterio indicativo delle leggi bicamerali. Quelle che oggi sono leggi assistite dalla riserva di Assemblea dovrebbero essere, nello

schema che noi proponiamo alla Commissione, le leggi bicamerali, cioè le leggi per le quali è necessaria l'approvazione di entrambe le Camere: leggi di autorizzazione, bilanci, ratifiche ai trattati internazionali, conversione in legge di decreti e così via, e aggiungiamo anche le leggi elettorali, a definitiva specificazione dell'ambito dell'applicazione di questo criterio. Le altre leggi dovrebbero essere sottoposte alla deliberazione di una sola Camera.

PASQUINO. Quale Camera ?

LABRIOLA. Di una sola Camera (di una qualsiasi, evidentemente); non vedo il senso di questa curiosità. Siamo di fronte a due Camere uguali; e chiedere quale delle due debba avere la potestà di approvare le leggi monocamerali è una questione di non decisivo rilievo.

PASQUINO. Le due Camere attuali non sono uguali.

LABRIOLA. Noi pensiamo che, a meno che non vogliamo disquisire su quella piccolissima, molto tenue differenza per quanto riguarda le circoscrizioni, in realtà le due Camere oggi in rapporto alla funzione normativa, ed anche in rapporto ad altre funzioni, hanno la stessa identica potestà generale nell'ambito delle varie funzioni esplicate dal Parlamento. Anzi, se c'è stato un motivo di critica nella politica delle istituzioni fino ad oggi è stata proprio la sostanziale identità delle funzioni. Che poi, ciascuna Camera, con suo regolamento, abbia provveduto in modo diverso a disciplinare l'esercizio di queste funzioni, questo non è un argomento da cui far derivare differenze reali, sostanziali e incisive fra i due rami del Parlamento. Quindi per noi le leggi monocamerali dovrebbero essere deliberate da una sola delle due Camere, con facoltà dell'altra Camera, se lo ritenga (io parlo di facoltà della Camera, non di gruppi all'interno di ciascuna Camera, quindi non di minoranze nemmeno qualificate) di richiamare la legge deliberata dalla

prima qualora questo sia ritenuto necessario. Questa è la proposta che avanziamo.

Per quanto riguarda, onorevole Presidente, le altre funzioni del Parlamento, noi pensiamo che valga l'intero discorso fatto dal collega Rodotà sui mezzi conoscitivi reali del Parlamento e valga (per cui non ripeto le cose dette da questi colleghi, perché coincidono con l'opinione che noi da tempo manifestiamo) anche il riferimento fatto dall'onorevole Pannella circa la dotazione culturale e professionale del membro del Parlamento. Noi siamo assolutamente convinti che trasciniamo una palla al piede del Parlamento nel suo insieme e dei singoli parlamentari come membri del Parlamento fin dall'epoca del Parlamento regio, che era stato fatto a bella posta così in modo che esso desse solo una valutazione di carattere politico, che in definitiva riscattava il Governo nei confronti della Corona più che il Parlamento nei confronti del Governo. Infatti è più volte avvenuta questa sorta di reciproco aiuto nell'ambito delle istituzioni statutarie.

PANNELLA. Più o meno è così anche oggi.

LABRIOLA. No, ora è cambiato molto. Non solo, gli interventi dello Stato nelle relazioni intersoggettive hanno creato una diversità enorme. Basti pensare al mutamento, intervenuto nel suo ambito e nei rapporti con le istituzioni, della realtà delle partecipazioni pubbliche dello Stato per capire quale è stato il profondo mutamento che è intervenuto sulla logica, che ha mantenuto comunque una valenza, punitiva, negativa, avara, arcigna, nei confronti del Parlamento e dei suoi componenti, che è semmai l'unico filo rosso da identificare. C'è una valutazione, onorevole Presidente (anche questi sono temi sui quali ci siamo lungamente intrattenuti, e quindi non faccio che rievocare posizioni già espresse dal mio partito), che è suggerita da una parte dell'intervento del collega Rodotà. Io sono mol-

to spiacente che il collega Rodotà si senta infastidito dalle correzioni, ma quando si viene in Parlamento bisogna predisporre a subire delle correzioni, anzi, mi consenta onorevole Rodotà, non solo a subirle, ma addirittura a sollecitarle, perché nessuno più di noi è sensibile alla questione — ella lo sa molto bene — del controllo parlamentare sulla politica estera del Governo. Bisogna dire però le cose come stanno, perché altrimenti ci si può indurre a facili ottimismo che poi poggiano sulla sabbia. Per quanto ci riguarda, noi non ci limitiamo a fare la questione dei trattati, perché temiamo che questo sia un modo molto riduttivo di affrontare un grosso problema. Noi solleviamo la questione delle due prerogative riservate dell'esecutivo e che nella storia istituzionale nostra l'esecutivo ha trattenuto: la prerogativa della politica estera e la prerogativa della politica di difesa. L'organizzazione, l'esercizio delle funzioni ed i rapporti con il Parlamento in entrambi questi campi provano l'esistenza reale ancora oggi di una prerogativa che sopravvive.

Dico subito che per affrontare la questione delle prerogative in modo serio, in modo organico e sperando di far fare dei passi in avanti al nostro sistema di democrazia politica, bisogna guardarsi sia da facili fughe in avanti — e cercherò ora di dimostrare che cosa è la facile fuga in avanti in materia di politica estera — sia anche da soluzioni che debordano da un quadro di democrazia politica. Perché il giorno in cui nel nostro paese, nelle nostre istituzioni, noi sottoponessimo la politica estera dello Stato, e gli atti in cui essa si concreta, al *referendum* abrogativo, vi sarebbe seriamente da riflettere sull'equilibrio democratico generale che si verrebbe ad instaurare in questa Repubblica. Io non sono affatto convinto che è un passo in avanti quello di sottoporre i patti internazionali ai *referendum* abrogativi popolari e anzi (apro una parentesi sulla democrazia referendaria) sono profondamente preoccupato dall'idea di sostituire alla legge parlamentare il

referendum propositivo, perché questa è la strage delle minoranze. In tal modo avremmo veramente posto le premesse per dare ad una maggioranza il diritto di fare tutto, senza limite alcuno, senza — come dice Pannella — la proceduralizzazione della decisione democratica e ponendo gli elettori di fronte a quella condizione che la migliore cultura democratica contemporanea respinge quando si tratta di discutere in Parlamento: il voto bloccato. Consegnamo infatti non un articolo sul quale poniamo la fiducia facendo decadere gli emendamenti e suscitando le reazioni dei garantisti di tutte le razze e religioni, ma addirittura un intero provvedimento legislativo a *prendre ou laisser*, ponendo le minoranze nelle condizioni in cui gli oppositori, secondo una certa cultura, essendo oppositori sono pazzi, perché lo Stato è talmente perfetto che, chi è oppositore di quello Stato è solo pazzo. Francamente una democrazia in queste condizioni ci atterrisce e l'idea di fare una proposta in cui il *referendum* sia propositivo si accosta pericolosamente alla ragione delle forti preoccupazioni che ho qui manifestate.

BARBERA. E la Svizzera ?

LABRIOLA. Se vogliamo fare la Costituzione svizzera ci trasferiamo a Lugano, io cerco di farla in Italia e devo tener conto della realtà italiana. Non vorrà l'onorevole Barbera farmi fare qualche banale errore di prospettiva storica. Se voglio andare a parlare di democrazia diretta, parlo in Svizzera; ma allora di ben altro che di questo, di cui finora abbiamo discusso, dovrò discutere. Anzi, se io dovessi parlare in Svizzera nei termini in cui ho sentito parlare di democrazia diretta, dovrei dire che siamo molto timidi e arretrati, mentre qui rispetto alla realtà italiana no, qui siamo fuori dal binario e fuori dalla strada. Invece, sulla politica estera, signor Presidente — e mi avvio a concludere — c'è un problema aperto nelle istituzioni. L'accenno che è stato fatto

agli accordi in forma semplificata ancora una volta deve essere allargato, perché i dati sono due: il primo è quello degli accordi in forma semplificata, su cui ribadisco il giudizio — che è di comune conoscenza, per chi ha studiato il problema — secondo il quale la grande maggioranza della dottrina internazionalistica subisce la prassi degli accordi in forma semplificata perché ha più interesse scientifico e culturale per la rilevanza dell'atto nell'ordinamento internazionale piuttosto che nel diritto interno; ma la maggioranza, o una forte quota della dottrina costituzionalistica, è di opposto parere. Il vero problema è un altro, però; questo è il sintomo di una situazione generale, rispetto alla quale esistono delle reazioni legislative già in atto in Parlamento, secondo cui il Governo, essendo esso giudice dell'applicazione dell'articolo 80, sottrae buona parte dei trattati, che già oggi dovrebbero essere sottoposti alla previa legge di autorizzazione alla ratifica, a questa valutazione di controllo politico del Parlamento. Ma la Commissione dei 40 può affrontare fin da ora tale questione, senza bisogno di aspettare la fine dei suoi lavori. C'è una proposta di legge in discussione al Senato — la Camera l'ha già approvata da tempo, il Senato ancora non ha iniziato l'*iter* ed io spero che lo faccia presto — in base alla quale, con una modifica della *Gazzetta ufficiale*, pone finalmente al Governo l'obbligo pregiudiziale di fare la prima delle riforme, onerevoli colleghi, in materia di atti di politica estera, che è quella della pubblicità; perché noi possiamo scrivere tutte le norme che vogliamo, ma bisogna soprattutto reagire ai comportamenti, che sono certe volte più forti delle norme. Sui trattati, sugli accordi, il Governo continua nella gestione di riservatezza — per non parlare di segreto — che ha contraddistinto l'azione di tutti i governi dal 1948 ad oggi. Questa è la vera questione preliminare, perché oggi le Camere non sono nemmeno in grado di sapere quando sono state espropriate della loro potestà di autorizzazione legislativa previa la ratifica, in

quanto nemmeno sanno quali sono gli accordi internazionali a cui lo Stato si obbliga sul piano dei rapporti con gli altri soggetti della comunità internazionale. Fatto questo, si deve passare non solo alla rigida applicazione dell'articolo 80, ma alla soluzione di un problema che è spinosissimo: quello degli accordi in forma semplificata. Io non devo dire cose che i colleghi conoscono meglio di me, mi limito a ricordarle in questa fase dei nostri lavori. Gli accordi in forma semplificata sono quei tali accordi che non il Governo italiano, per la verità, ma la prassi delle relazioni internazionali ha fortemente incrementato, in cui stipulazione e ratifica coincidono. In quel caso bisogna organizzare un atto parlamentare e un procedimento che impedisca, sotto la veste dell'accordo semplificato, l'espropriazione della competenza parlamentare, ma nemmeno, però, faccia troppo, cioè trasformi l'autorizzazione previa del Parlamento in un atto di approvazione che è fuori dei principi, poiché il Parlamento non ha il potere di stipulare trattati (questo è un potere esclusivo del Governo). Ecco dov'è la difficoltà, questa volta solo tecnica, di un problema di rilevante importanza sotto il profilo politico e istituzionale. Noi, per quanto ci riguarda, abbiamo assolutamente le carte in regola per essere credibili: l'abbiamo sollevato in modo tenace, continuo, abbiamo presentato le nostre proposte e ci auguriamo che su questo punto — come su altri, naturalmente — il consenso si formi rapidamente in Commissione e si possa risolvere un problema non secondario di equilibrio — anzi, attualmente, di squilibrio — tra i poteri dello Stato.

Vorrei fare solo altre due considerazioni molto rapide per poi concludere. Non crediamo che si possa parlare di Parlamento solo con riferimento alla sua organizzazione interna, ai suoi modi di composizione attraverso le leggi elettorali e alla disciplina delle funzioni fondamentali del Parlamento, se non si affrontano ancora due argomenti che noi chiediamo che siano compresi in questa tematica. Il primo è quello della crisi della

legge di cui un aspetto particolare (gravissimo, ma particolare), conseguenziale è l'abuso della decretazione d'urgenza. L'altro è il modo in cui il Parlamento forma la sua volontà. Sono due questioni egualmente essenziali per una visione diversa e rinnovata del Parlamento.

Sulla prima questione, noi pensiamo che la crisi della legge debba essere affrontata con una profonda revisione del concetto stesso di atto normativo primario. Noi siamo molto scettici, onorevole Presidente, anche se non siamo pregiudizialmente chiusi a varie proposte che abbiamo sentito agitare circa delimitazioni per materia che impediscano la decretazione d'urgenza. Non troviamo argomenti migliori di quelli che persuasero Costantino Mortati nell'Assemblea costituente a rinunciare alla pretesa — che era purtroppo illusoria, e lui stesso se ne convinse — di « tagliare le unghie al Governo » in materia di decretazione d'urgenza. Questi argomenti che convinsero l'onorevole Mortati in quell'occasione li conosciamo tutti: si impedirebbe, proibendolo, un potere che può rivelarsi necessario, e alla fine questo potere si eserciterà ugualmente senza nemmeno quelle garanzie che in qualche modo la norma dell'articolo 77 introdusse nell'esercizio di questo potere, (basta ricordare la proposta di legge Scialoja del 1926 per convincersi di questa verità).

PRESIDENTE. Non fu soltanto Mortati.

LABRIOLA. No, Mortati fu convinto da altri. Mortati partì dall'idea che il decreto-legge doveva servire solo per le dogane e per i corsi finanziari, poi si convinse che sarebbe stata una delimitazione illusoria e che, con il buon intento di prevenire lo slargamento, si sarebbe finito per ottenere ancora un risultato peggiore: di non impedirlo e nemmeno di disciplinarlo preventivamente. Noi pertanto riteniamo che il modo vero per affrontare tale questione sia quello relativo alla revisione del concetto di legge e alla revisione dei modi con cui il Parlamento manifesta la sua volontà.

Sulla prima questione noi pensiamo alla necessità di introdurre la categoria delle leggi organiche come modello di legge parlamentare. Questo implica la delegificazione in due direzioni: nei confronti del Governo e nei confronti delle regioni (anche questo abbiamo detto e scritto già da tempo), anche se nei confronti delle regioni bisogna sempre prevedere i meccanismi sostitutivi, perché l'inerzia legislativa della regione già oggi è un grosso episodio di disfunzione istituzionale, ma qualora — come noi auspichiamo — si dovesse realizzare il decentramento legislativo quale noi ipotizziamo, sarebbe una soluzione ben più grave, ben più deleteria di quanto oggi già non è l'inerzia legislativa della regione. Siamo d'accordo sul giudizio dato dall'onorevole Pannella sulla maggiore distorsione oggi denunciata dall'ordinamento regionale, che è quella dell'assunzione di funzioni amministrative e politiche in senso materiale, da parte delle regioni con l'abbandono della funzione di direzione generale (appunto quella normativa primaria che le regioni in buona parte hanno abbandonato). I modi e le forme di deliberazione del Parlamento sono questioni di valore supercostituzionale, non quasi costituzionale, e noi poniamo con forza la questione, non quasi costituzionale ma supercostituzionale, del meccanismo di trasparenza delle decisioni parlamentari, pronti, fin da ora, ad esaminare le proposte che saranno avanzate, in modo limpido, sulla diversa disciplina dei partiti come corrispettivo, (secondo altri colleghi, non secondo noi) di una trasparenza delle decisioni parlamentari. Il parlamentare deve votare in modo da assumersi tutte le responsabilità delle decisioni, e quindi in modo palese. Siamo pronti ad esaminare tutte le proposte che vorranno essere avanzate su questo terreno (anche se neghiamo il rapporto di interdipendenza dei due fenomeni), a titolo di ricerca di sintesi. Noi non le formuleremo, ma se saranno formulate le considereremo con animo aperto. Non abbiamo alcuna ra-

gione di respingere *a priori*, proposte di elezioni primarie, garanzie nel funzionamento interno dei partiti — di tutti i partiti — con regole oggettive: non che la democrazia sia rivendicata a definizione di ciascun partito, in modo che ognuno giudichi la sua democrazia, e ne risponda, perché la democrazia a quel punto deve essere un atto oggettivo e quindi imposto con norme di carattere generale.

PANNELLA. L'ideologia libanese poi prevale....

LABRIOLA. Può darsi, speriamo non con quegli esiti; anche perché credo che non ci sia un Assad pronto a darci una mano al momento giusto. Ad ogni modo noi su questo, ripeto, consideriamo preliminare e prioritario il primo dei due temi che poniamo, cioè quello del modo di assumere le deliberazioni parlamentari, tale che il corpo elettorale, l'opinione pubblica siano in grado di conoscere con esattezza le scelte, le motivazioni, i comportamenti dei singoli membri del Parlamento. Naturalmente noi siamo pronti ad esaminare anche distinzioni in questo ambito; però il problema esiste, noi lo poniamo, chiediamo che questo problema sia comunque deliberato dalla Commissione.

L'altra questione riguarda i tempi delle deliberazioni parlamentari. Si è detto che il Parlamento (secondo alcuni, monocamerale) non può essere lasciato solo, deve essere sostenuto da un concerto di democrazia partecipata e diretta che in qualche modo lo accompagni ed escluda la solitudine nel potere. Vedremo quali saranno le proposte specifiche, abbiamo già detto quali sono quelle che non riteniamo giusto accogliere (ad esempio il *referendum* positivo); valuteremo anche le altre. Però non c'è dubbio che il Parlamento non sarà nemmeno al potere se non sarà in grado esso stesso di decidere anche le dimensioni temporali delle sue deliberazioni. Il giorno in cui il Parlamento ne fosse impedito (e si potrà essere

nella situazione di oggi, in cui nessuno è padrone dell'ordine del giorno della Camera, nemmeno la Camera, perché l'ordine del giorno è una realtà molto flessibile e variabile nel tempo e nello spazio secondo le congiunture che si vengono a creare). Siamo seriamente convinti che questo sia uno scalino che scende la Camera, rispetto alle esigenze che entrano in Parlamento. D'altra parte abbiamo un modello già realizzato, che è quello della sessione di bilancio, e abbiamo un interessante contributo, che è stato dato dal collega Barbera in un dibattito molto impegnato che si è svolto nella Commissione affari costituzionali della Camera, sulla decretazione d'urgenza. Noi riteniamo che quella proposta, sia pure abbozzata

in modo generale — però in modo molto chiaro — possa essere un'ottima premessa per arrivare a delle intese sui tempi e sui modi con cui il Parlamento delibera le sue scelte.

Onorevole Presidente, queste sono alcune delle proposte concrete per quanto riguarda la definizione delle funzioni parlamentari, con riserva di completare il quadro nel corso delle ulteriori discussioni.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di giovedì 8 marzo 1984 alle ore 9.

La seduta termina alle 18.

11.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 MARZO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di for- mazione e funzionamento della rappre- sentanza politica (Parlamento):		PRETI	247
	PAG.	RUFFILI	249
PRESIDENTE	247, <i>passim</i>	PASQUINO	251

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 6 marzo 1984.

(È approvato).

Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento) ». Ha chiesto di parlare il deputato Preti. Ne ha facoltà.

PRETI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi socialdemocratici siamo favorevoli al Parlamento bicamerale perché siamo soprattutto convinti che con ciò si possa rimediare agli errori di una legislazione affrettata ed improvvisata. Siamo per un Senato eletto a suffragio universale diretto. Per noi non ha senso l'elezione di secondo grado da parte dei consigli regionali; tanto varrebbe, allora, la designazione diretta da parte dei partiti, giacché i consiglieri regionali non farebbero che eleggere coloro che dai partiti verranno suggeriti. Viceversa, possiamo accettare l'aumento del numero dei senatori a vita — 20 o 30 — scelti nell'ambito di determinate categorie che possano dare un apporto di competenza e di esperienza specifica al lavoro parlamentare. Faccio l'esempio di grossi giuristi,

di economisti di alto livello, non di poeti o di letterati. Noi socialdemocratici, come ho già detto, siamo fermi sull'idea del mantenimento dell'attuale numero dei parlamentari, che deve restare invariato. Se si diminuisse il numero dei parlamentari, si danneggerebbero i partiti minori, per considerazioni ovvie, che non è certamente qui il caso di illustrare, essendo ben note a tutti i membri del Parlamento. Nell'altro mio intervento, ho citato vari paesi che hanno 5-6 milioni di abitanti ed hanno circa 200 parlamentari; in proporzione, noi ne dovremmo avere quasi duemila, cosa che certamente nessuno propone. D'altro canto, ritengo che il numero dei parlamentari non allunghi la durata delle discussioni, come l'esperienza ci insegna. Non è che le discussioni al Senato, in aula, vadano per le lunghe perché vi sono troppi senatori: le discussioni vanno troppo per le lunghe perché i regolamenti — soprattutto quello della Camera — permettendo di chiacchierare quasi all'infinito, rendono abbastanza facile l'ostruzionismo, anche a piccoli partiti, come quello radicale nella passata legislatura. Occorre quindi modificare il regolamento del Senato e, ancor più, quello della Camera, adeguandoli a quelli dei paesi civili. Il Parlamento italiano è un « chiacchieratoio », mentre nei parlamenti dei paesi civili si discute e poi si vota. Bisognerebbe pure allargare notevolmente i poteri dei Presidenti della Camera e del Senato, in armonia con quanto avviene in Gran Bretagna per lo *Speaker* ed anche in altri paesi. Questo, a mio giudizio, è il rimedio per snellire i lavori parlamentari, e non una diminuzione dei membri del Parlamento. Non faccio poi alcun raffronto con gli Stati federali, per-

ché è vero che in questi ultimi il Parlamento non è molto numeroso, ma ci sono da considerare i Parlamenti di tutti gli Stati federati, che in Italia per altro non esistono, in quanto non credo che alcuno osi paragonare le nostre regioni a Stati federati. Non ritengo infine che vi sia alcun motivo per modificare la durata della legislatura, stabilita in cinque anni dalla Costituzione.

Secondo noi socialdemocratici bisogna attribuire al Governo, come si fa in altri paesi (come gli Stati Uniti e la Francia), la competenza a regolare molte materie che oggi vengono, viceversa, disciplinate solo per legge. Bisognerebbe nel contempo aggiungere, nella Costituzione, oltre a quelle contemplate, altre materie riservate alla competenza legislativa del Parlamento. Noi abbiamo indicato l'organizzazione della difesa nazionale e della sicurezza dello Stato, la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la riforma dei codici, gli obiettivi e le direttive generali dell'azione economica dello Stato, ossia le leggi di programma, i principi fondamentali per la legislazione regionale, leggi-cornici, (quando verranno) e naturalmente anche la contabilità dello Stato. Ammesso il principio che certe leggi vengono in un certo senso « dequalificate » perché si può provvedere con deliberazioni governative, mi sembra che sia giusto ammettere il principio che un elevato *quorum* di parlamentari può bloccare gli atti che io chiamerei di « minilegislazione » del Governo e farli giungere in Parlamento come disegno di legge.

Per quanto riguarda le attribuzioni del Senato desidero fare riferimento alla proposta dell'onorevole De Mita riportata dal Presidente Bozzi. L'onorevole De Mita propone l'attribuzione preminente della funzione legislativa ad una delle Camere e la funzione di controllo all'altra. Egli ha peraltro proposto di conservare comunque una competenza bicamerale per le questioni di politica estera e di politica militare, per i diritti civili e per i diritti di libertà. Proposte non molto dissimili erano state fatte dal defunto e compianto senatore Sandulli. Io credo che si

possa, in linea di massima, salvo rettifiche, aderire alla impostazione De Mita-Sandulli, che prevede, per il Senato, soprattutto funzioni di controllo.

Noi socialdemocratici riteniamo altresì che dovrebbe svilupparsi il ricorso a Commissioni bicamerali sia per l'esame congiunto dei disegni di legge prima della loro discussione in aula, sia per ricercare soluzioni ai casi di contrasto tra le due assemblee. Questo avviene normalmente negli Stati Uniti d'America, come si legge quasi quotidianamente sui giornali. Anche se le funzioni del Senato dovrebbero essere prevalentemente di controllo, ci sembra che debba restare fermo il principio che il Governo deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere.

Noi siamo favorevoli all'attuale legge elettorale, che possibilmente dovrebbe essere resa più proporzionale, eliminando i premi ai partiti maggiori. Per evitare l'affollamento di liste, che creano solo confusione (liste corporative tipo quella dei pensionati, o localistiche come quella della Liga Veneta), basterebbe stabilire che, con l'esclusione del Trentino-Alto Adige, dove esiste un minoranza alloglotta, per essere rappresentata in Parlamento una lista deve ottenere non più un solo quoziente in una circoscrizione, ma deve ottenere tale quoziente in tre circoscrizioni. Questo farebbe cadere le piccole liste di disturbo.

BARBERA. ... compresi i liberali ?

PRETI. Il collega Barbera è poco informato. A parte il disastro di tutti i partiti minori del 1976, i liberali avranno sempre il quoziente a Milano, a Torino ed a Roma, per non parlare di Napoli, cioè nelle grandi circoscrizioni. In alcune di queste circoscrizioni, i liberali hanno persino due deputati, e non uno solo, pur avendo soltanto quindici deputati alla Camera. È meglio che l'onorevole Barbera si informi sulla divisione delle forze del partito liberale. Il quoziente in almeno tre circoscrizioni non escluderebbe nemmeno il partito radicale, il quale nelle grandi circoscrizioni arriva al quozien-

te necessario. Escluderebbe solo questi partiti di disturbo, come la Liga Veneta, il partito dei pensionati e magari la lista di « Milano ai milanesi » che potrebbe essere inventata domani in Lombardia. Comunque, noi potremmo anche accettare — pur non essendo il nostro ideale — il « tetto » del 5 per cento, purché si ammetta l'apparentamento tra liste diverse, alla stessa stregua di quanto avveniva nel 1951 con la legge elettorale amministrativa, proposta allora dallo scomparso onorevole Lami Starnuti, del nostro partito. Apparentamento, evidentemente, non vuol dire assolutamente lista unica.

Noi siamo contrari al premio di maggioranza attribuito a coalizioni politiche maggioritarie, perché non ci sembra idoneo a risolvere la crisi istituzionale del nostro paese. Si propone la formazione di coalizioni politiche pre-elettorali che prospettino agli elettori programmi e strutture di Governo; dopo la votazione, la parte più cospicua dei seggi sarebbe attribuita con sistema proporzionale, mentre quella residua verrebbe assegnata alle aggregazioni politiche che abbiano raggiunto un certo *quorum* di consensi. Sarebbe dunque, questo, un premio di maggioranza, diverso da quello previsto dalla legge Scelba del 1953, ma concepito in maniera analoga.

Il sistema dell'apparentamento delle liste potrebbe essere esteso ed accompagnato da un programma comune su alcuni temi fondamentali, senza alcun premio di maggioranza, così da costituire un impegno morale, per i partiti che hanno stabilito questo apparentamento, a governare insieme nel corso della legislatura.

Noi siamo contrari a liste bloccate senza il voto di preferenza. La pretesa corruzione elettorale, che indubbiamente in molti casi esiste, si trasferirebbe all'interno dei partiti, dove potrebbero verificarsi anche gravi prevaricazioni per favorire i beniamini magari del segretario, contro altri aspiranti deputati, che possono avere meriti e capacità maggiori. Noi socialdemocratici siamo contrari a liste nazionali precostituite per le Camere, co-

me previste dalla legge elettorale della Costituente del 1946 e dalla legge elettorale per la Camera del 1948: liste nazionali precostituite, alle quali affluirebbero i resti conseguiti dai singoli partiti nelle circoscrizioni. Nei piccoli partiti, più della metà dei deputati verrebbero praticamente scelti dalla direzione, giacché in questi partiti più o meno la metà degli eletti lo sono attraverso i resti dei voti. Aggiungo che nei collegi lontani dal quoziente intero, verrebbe meno, nei piccoli partiti, l'impegno delle organizzazioni locali; quindi, i loro voti diminuirebbero, a favore dei partiti maggiori. Queste sono le considerazioni fondamentali che ho creduto di dover fare su questo argomento, facendo riferimento alla sintesi che ci è stata inviata dal Presidente Bozzi. Ringrazio i colleghi presenti di avermi benignamente ascoltato.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito sull'assetto del Parlamento ha messo in luce una serie di esigenze e di indicazioni molto significative. È apparsa assai diffusa la convinzione della necessità di un potenziamento del ruolo del Parlamento, in connessione con un potenziamento del ruolo specifico del Governo.

Altre esigenze, emerse in modo chiaro, sono quelle che riguardano una semplificazione del funzionamento del Parlamento, attraverso il passaggio al monocameralismo o l'avvento di un bicameralismo differenziato. Tra le acquisizioni più significative del dibattito svoltosi finora vi è sicuramente l'attenzione rivolta alle questioni aperte circa la composizione del Parlamento ed il riordino del sistema elettorale.

È stato sottolineato da più parti come occorra prender le mosse dalla crisi della rappresentanza politica per affrontare correttamente le disfunzioni strutturali del Parlamento. Si tratta di una crisi che sta travagliando i regimi liberal-democratici dalla fine del secolo scorso. Ad

essa si è cercato di dar risposta nelle Costituzioni del primo e del secondo dopoguerra, ed in quelle degli anni '70, senza peraltro risolvere del tutto il problema.

Indispensabile è poi misurarsi con la crisi della legge generale ed astratta e con i mutamenti verificatisi sul piano delle funzioni del Parlamento. Bisogna tener conto dello sviluppo della legge-provvedimento, nonché dei rapporti fra legge e contrattazione con le parti sociali.

A questi vanno aggiunti i problemi connessi all'articolarsi della funzione legislativa, in relazione all'avvento della legge regionale. Contemporaneamente l'attenzione deve essere rivolta agli effetti dell'uso del *referendum*, nonché alla portata assunta dalla richiesta di un potenziamento della iniziativa popolare sul piano legislativo. È qui da valutare l'imporsi di nuovi equilibri fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, avendo riguardo alle implicazioni a proposito del sistema dei pesi e dei contrappesi, al centro del costituzionalismo liberal-democratico.

Occorre inoltre vagliare il dispiegarsi della tendenza del Parlamento ad intervenire nella gestione amministrativa, accentuatasi nel nostro paese, in rapporto alla contraddizione della democrazia bloccata, con effetti complessi sullo svolgimento delle funzioni di controllo e di indirizzo.

È in questo contesto che va calata la verifica dei limiti del nostro bicameralismo eguale. Assai diffusa è la sensazione che quest'ultima funzioni sempre meno. Ad esso si imputa in particolare un rallentamento del procedimento legislativo, smentito però da verifiche puntuali.

Rimane la sensazione della inutilità della duplicazione dei dibattiti di politica interna ed estera, oltre all'eccesso del numero dei parlamentari. A questo si aggiunge poi la constatazione di una perdita di incidenza del Parlamento nel suo complesso, anche per la prevalenza assunta dalle « leggine », oltre che per la mancanza di adeguate informazioni sul-

l'attività governativa, e per l'assenza di adeguate apparecchiature di servizio.

La proposta di ovviare a tutto questo con il monocameralismo appare, tuttavia, semplicistica. Essa non tiene conto della complessità assunta dalle funzioni del Parlamento, in tema di legislazione, di controllo e di indirizzo.

Inoltre rischia di accentuare le disfunzioni della nostra forma di governo parlamentare, favorendo le spinte all'assemblearismo, ed alla fin fine al presidenzialismo.

A ben guardare, si impone un riordino del bicameralismo, che contribuisca alla razionalizzazione del governo parlamentare, avviata alla Costituente, ma lasciata per certi aspetti a metà.

Un passaggio decisivo in proposito è adesso un'equilibrata delegificazione. Questo comporta l'individuazione di un preciso potere normativo del Governo, oltre che il potenziamento della potestà legislativa e regolamentare delle regioni e degli enti locali, nonché forme di *deregulation*. Il che richiede la realizzazione di un adeguato controllo anche sul piano parlamentare, che può diventare una delle specializzazioni della seconda Camera.

È stato posto anche il problema del ruolo di quest'ultima per una articolazione della rappresentanza politica, che consenta di superare i limiti di quella di stampo individualistico.

Bisogna qui misurarsi con le tre principali prospettive emerse dalla fine del secolo scorso, per il superamento od il perfezionamento della rappresentanza politica classica, quale realizzata nello Stato liberale. La prima è la rappresentanza organica, volta a valorizzare i gruppi sociali organizzati; la seconda è la rappresentanza delle competenze e delle capacità professionali tecniche; la terza è la rappresentanza degli enti locali, che ha trovato significative realizzazioni in Costituzioni degli anni '70.

Per quanto riguarda la rappresentanza organica, appare difficile superare il rifiuto prevalso alla Costituente; e risulta opportuno puntare piuttosto ad un raf-

forzamento del CNEL. Per la rappresentanza delle competenze la strada migliore risulta il ricorso alle possibilità offerte dal conferimento di una parte dei seggi ad un collegio unico nazionale, per una Camera o per entrambe.

In ordine alla rappresentanza degli enti locali, va notato come essa abbia trovato la sua realizzazione piena nella seconda Camera di Stati federali: e non è il nostro caso. Da noi appare opportuno sviluppare il legame stabilito a livello elettorale fra Senato e regioni. Si potrebbe ipotizzare l'attribuzione dello stesso numero di seggi ad ogni regione, magari sulla base di due fasce, in rapporto alla popolazione, lasciando una parte dei seggi all'espressione di esigenze nazionali. Si potrebbe immaginare anche di riservare per una quota l'elettorato passivo ai portavoce delle realtà regionali e locali; e lo stesso potrebbe essere fatto per i portatori di specifiche esperienze professionali.

In ogni caso, risulta inopportuna l'elezione di secondo grado per la seconda Camera. In effetti, una volta privata della elezione di primo grado, la seconda Camera non potrebbe che perder peso sul piano politico, ed essere emarginata per la determinazione dell'indirizzo politico. In tal modo rischierebbe di ridursi anche la funzione di garanzia, connessa alla seconda lettura della legge affidata alla seconda Camera.

A proposito della lettura anzidetta, si impone peraltro un superamento del sistema attuale, che la rende obbligatoria in tutti i casi. Essa va riservata alle grandi leggi, alle leggi organiche, secondo le indicazioni emerse nelle ultime Costituzioni europee, prevedendo per il resto la possibilità di richiamo, da esercitarsi in tempi determinati. Ciò va comunque inquadrato in un ampio processo di delegificazione, nelle direzioni sopra delineate. Anche per tale via può svilupparsi una funzione di coordinamento, da parte della seconda Camera, fra ordinamento statale e gli altri ordinamenti, quello della CEE compreso, oltre al controllo parla-

mentare del potere normativo del Governo.

Va poi semplificato anche l'esercizio dell'indirizzo politico da parte di entrambe le Camere. È da riprendere sul punto la proposta, fra gli altri, di Mortati, di potenziare il Parlamento in seduta comune, ricorrendo a quest'ultima per la fiducia al Governo.

Deve essere però chiaro che il riordino delle strutture e delle funzioni del Parlamento può dispiegare compiutamente i suoi effetti positivi in quanto venga accompagnato, oltre che dal rafforzamento della capacità di direzione da parte del Governo, anche da un riassetto del sistema elettorale, con l'obiettivo di affidare alla volontà popolare la scelta effettiva della maggioranza e della coalizione di governo, stabilizzando così fino in fondo il regime parlamentare.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Pasquino. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi: più sento parlare della struttura del Parlamento — monocamerale o bicamerale — e più mi vengono dubbi. Qui espongo una serie di posizioni che sono largamente personali, perché il gruppo della sinistra indipendente del Senato è tendenzialmente favorevole al bicameralismo, seppure con l'introduzione di forti correttivi all'attuale sistema bicamerale. Io, però, vorrei esplorare alcuni dei pro e dei contro e toccare una serie di punti che mi appaiono largamente collegati al discorso sulla rappresentanza, sul funzionamento della rappresentanza e, alla fine, anche sulla formazione della rappresentanza. Alcuni passi avanti sono stati fatti, mi pare; ma ho l'impressione che vi sia ancora moltissimo da fare e che quindi questa sia una materia che in qualche modo deve poi essere considerata in una sede, più tecnica, di sottocomitato, nella quale mi riservo di presentare proposte più complete ed articolate, sia sulla struttura e le funzioni, sia sulle modalità di formazione della rappresentanza politica.

Direi che, per fare un'analisi di quello che non funziona, per avanzare proposte per far funzionare meglio l'esistente o per cambiarlo è necessario partire — come ha fatto il senatore Ruffilli adesso — dal problema della rappresentanza. Tale problema, in termini moderni, si pone come rappresentanza dei cittadini anzitutto e soprattutto attraverso i partiti. Sarebbe troppo facile, ma forse non troppo lontano dalla verità, dire che i Parlamenti funzionano bene o male, a seconda di come funzionano i partiti. Se i partiti — sia come strutture singole, sia nelle loro modalità di aggregazione e di coalizione — funzionano bene, i Parlamenti funzionano bene; se i partiti, invece, hanno problemi di aggregazione fra di loro o problemi di strutturazione interna che li rendono inefficaci, i Parlamenti subiscono inevitabilmente una serie di conseguenze. Ma, per fortuna, non tutta la rappresentanza politica passa attraverso i partiti; anzi, parecchia non solo non passa più attraverso i partiti, ma non vuole più passare attraverso i partiti. Io ritengo che a questo tipo di esigenze e di interessi sia necessario dare sbocchi diversificati e quindi vedere quali siano i contrappesi che si possono trovare alla rappresentanza politica che si esprime in Parlamento e, attraverso i partiti, a quella rappresentanza che invece può esprimersi da parte della società, contrappesi che chiamerei esterni alla rappresentanza politica. Penso che si tratti poi di trovare anche dei contrappesi interni alla rappresentanza politica, cioè contrappesi che riguardino il modo di funzionamento specifico all'interno delle assemblee rappresentative, a prescindere che esse siano una o due.

Veniamo al primo punto: i contrappesi esterni. Se non tutto si esaurisce nel Parlamento (credo che siamo tutti d'accordo nel constatare che purtroppo molti degli argomenti che dovrebbero far capo al Parlamento finiscono per sfuggire ad esso perché vengono trattati dal Governo, che fa una serie di operazioni che non passano attraverso il Parlamento, o da altri gruppi, grandi o piccoli, più o meno corporativi) rimane però il fatto che esi-

stono una serie di contrappesi esterni che debbono essere rafforzati. Io penso che per qualsiasi tipo di struttura parlamentare dobbiamo fare i conti con alcune proposte che sono state avanzate dal collega Barbera e che riguardano il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, che mi sembra, a questo punto, un elemento ineludibile di qualsiasi tipo di rapporto fra un Parlamento ed una società come quella italiana degli anni ottanta. Dobbiamo fare i conti anche con il *referendum* propositivo, che mi pare uno strumento assolutamente necessario a questo punto e in questa situazione; dobbiamo fare i conti, infine, con il *referendum* abrogativo, dopo l'esperienza che ne abbiamo fatta, se vogliamo che permanga, oppure no. Alcune proposte del collega Barbera sono ampiamente articolate e, secondo me, ampiamente condivisibili. Non ne condivido però un punto: quello di rendere più difficile il *referendum* abrogativo, aumentando le firme. Secondo me questo è un errore. Se vogliamo che la società partecipi più attivamente e più incisivamente, è meglio evitare un aumento delle firme, che renderebbe il *referendum* accessibile praticamente solo a quei gruppi che sono organizzati e che, quindi, possono presentare loro rappresentanti e farli eleggere in Parlamento.

Ritengo che i contrappesi esterni debbano essere comunque potenziati, a prescindere dal tipo di soluzione strutturale che si dà al Parlamento e alle assemblee rappresentative in genere.

Passiamo ai contrappesi interni. Che tipo di funzionamento deve avere la rappresentanza all'interno del Parlamento? Ritengo che vi sia un elemento preliminare da considerare, e cioè come si diventa parlamentari. Esiste tutta una serie di fenomeni tutt'altro che immaginari, sui quali dovremo comunque confrontarci, che riguardano da un lato naturalmente il sistema elettorale e, dall'altro, le modalità di informazione politica. Ritengo che, anche se con foga eccessiva e con spirito di parte identificato con la volontà della nazione, l'onorevole Pannella ponga comunque un problema reale. Il

problema dell'informazione politica è un problema reale, che riguarda non solo e non tanto la formazione della volontà politica del corpo elettorale, ma riguarda anche l'informazione su quello che succede davvero in Parlamento e non soltanto — attenzione — per quelli che sono fuori, ma anche per quelli che sono dentro. Molto spesso i parlamentari non hanno sufficiente informazione: è questo il punto che voglio qui articolare. Si tratta di evitare — come è stato detto, non so se in maniera autorevole, ma certo in maniera autoritativa — che il Parlamento sia un « parco buoi »; e a tal fine è necessario che i parlamentari abbiano tutta una serie di strutture di sostegno, il cui approntamento non può essere più rimandato. Siamo nella situazione in cui è necessario che i parlamentari godano di tutta una serie di strutture, che consentano loro di fare un lavoro decente. In molti casi — questa è anche una esperienza personale — i partiti grandi hanno queste strutture, che spesso non sono parlamentari, ma sono partitiche, cioè strutture di sostegno all'esterno. Io non ho niente, personalmente, contro questo, anche se ciò chiama in causa il sistema di finanziamento dei partiti. Però, ritengo che il parlamentare debba avere una sua autonomia, anche rispetto al partito che lo elegge, e debba avere quindi la possibilità di maggiori strumenti a sostegno della sua attività. Certo, si può tenere presente il modello del parlamentare statunitense, il quale ha una dotazione finanziaria, con la quale assume una serie di individui, ma può utilizzarla solo per quel tipo di attività e fa funzionare, in pratica, un suo ufficio parlamentare. Io non so se questa sia la soluzione adeguata, ma certo è una soluzione possibile e praticabile; per di più voci circolanti indicano che noi stiamo andando verso una situazione di questo genere. Ho sentito parlare di due assistenti legislativi per parlamentare, proposta che forse è già stata ampiamente discussa alla Camera all'interno dei gruppi; si dice che anche al Senato presto si arriverà a questa decisione. Io preferirei che ci si arrivasse in maniera esplicita

e trasparente e che gli assistenti parlamentari potessimo sceglierceli, mentre si dice che essi verranno distaccati dalla pubblica amministrazione.

Un secondo problema riguarda il potenziamento degli uffici della Camera e del Senato o, comunque, delle Assemblee parlamentari, perché vi sono evidenti disfunzioni. Ho l'impressione — per quel poco che ne so — che le Assemblee parlamentari italiane funzionino meglio della pubblica amministrazione in generale, dal punto di vista degli strumenti che mettono a disposizione dei parlamentari; penso che comunque bisognerebbe fare uno sforzo ed andare molto più avanti per fornire ai parlamentari gli indispensabili strumenti per confrontarsi con il governo e controllarlo.

Un altro elemento di sostegno riguarda il rapporto che si instaura tra il Parlamento e la pubblica amministrazione. Questo è, da un lato, un problema di rappresentanza di interessi, dall'altro è un problema di controllo e di indirizzo della pubblica amministrazione. Mi pare che nel momento in cui si va all'analisi degli strumenti di sostegno legislativo, delle fonti di informazione, e di quant'altro renda l'attività parlamentare una attività di rappresentanza di interessi e di indirizzo, sia necessario fare i conti anche, ad esempio, con il rapporto tra le Commissioni parlamentari ed i vari Ministeri, che ad esse in qualche modo sono legati.

Ritengo che alcuni di questi problemi non possono che essere risolti attraverso una riduzione drastica del numero dei parlamentari. L'onorevole Preti ha ripetuto per l'ennesima volta una posizione che io ritengo deleteria per qualsiasi Commissione che voglia fare delle riforme istituzionali, e cioè « non toccare nulla »: « lasciate tutto così com'è, al massimo fate parlare meno la gente ». Ecco, io ritengo che questo noi lo dovremmo evitare; dovremmo evitare cioè di pensare in termini puramente di rendiconto partitico o comunque in termini di *status quo*, perché lo *status quo* è quello che ha giovato fino a questo punto ad alcuni partiti

minori in prevalenza — lo dico con tutto il rispetto anche per il partito dell'onorevole Bozzi — permettendo a taluni di assumere anche posizioni significative. Ritengo che anche i partiti minori avrebbero grande possibilità di guadagnare da una situazione di maggiore movimento, in cui non soltanto si metterebbero in questione le loro posizioni, ma anche quelle dei grandi partiti. Sostengo la necessità di una drastica riduzione del numero dei parlamentari per varie ragioni: in primo luogo, perché così facendo si rendono possibili anche dal punto di vista finanziario una serie di riforme che attengono al tipo di strumenti a sostegno del parlamentare; in secondo luogo, perché così facendo, accrescendo il prestigio dei singoli parlamentari, si « pesca » in settori della società civile oggi alquanto restii ad essere reclutati per fare un lavoro parlamentare; in terzo luogo, perché il numero ridotto consente — secondo me — scambi molto più efficaci, reali ed incisivi fra parlamentari, cioè semplifica anche il processo legislativo, rendendolo in qualche modo più trasparente ed alleggerendolo da una serie di pesi che invece oggi gravano sui singoli parlamentari.

Sul tema della rappresentanza tornerò brevemente in sede di analisi del sistema elettorale. Quanto al problema del controllo e dell'indirizzo, ritengo che esso attenga al tipo di struttura. È chiarissimo che una struttura monocamerale, se investita di notevoli funzioni legislative (ecco perché a mio avviso bisogna portare a soluzione i problemi della delegificazione e della *deregulation*) finirebbe per non poter fare tutto, cioè non riuscirebbe a legiferare, controllare e indirizzare efficacemente. Potrebbe essere questa la ragione per cui si può mantenere una struttura bicamerale, anche se drasticamente riformata, cioè un bicameralismo che sia davvero fortemente differenziato. Però rimane il fatto che, di fronte ad un'Assemblea monocamerale, il controllo e l'indirizzo del Governo acquisterebbero carattere di trasparenza, ed il Governo stesso sarebbe costretto a confrontarsi con un'Assemblea monocamerale con molta

maggior attenzione di quanto non faccia oggi. Diciamolo chiaramente: il Governo gioca sui due tavoli delle Camere e su uno di solito recupera quello che perde sull'altro o negozia quello che ha perso sull'altro. Credo che questa sia una delle ragioni che rendono il processo legislativo molto farraginoso e il modo di governare, complessivamente, abbastanza « impasticciato » e certo alienante per ampi settori di cittadini. Ritengo che il monocameralismo avrebbe come effetto sicuro almeno quello di garantire la trasparenza dello scontro sui problemi reali tra Governo ed opposizione, fra maggioranza ed opposizione. Ciò detto, però, non vorrei che fosse identificato il monocameralismo come una specie di scorciatoia al decisionismo, perché non lo sarebbe affatto; anzi, obbligherebbe tutti i gruppi ad essere molto più attenti a quello che fanno e quindi ad essere molto più rappresentativi delle posizioni che indicano. Comunque, questa mi pare sia una delle modalità per snellire i rapporti complessivi tra Governo ed opposizione, tra maggioranza ed opposizione.

Rimane il problema della legislazione. Esiste, secondo me, tutta una serie di posizioni senz'altro tecnicamente molto più elaborate di quello che io intenda o possa fare qui, anche se non rinuncio a cercare di elaborare alcune posizioni che siano tecniche. Mi pare anzitutto necessario sottolineare che vi sono alcune materie sulle quali è possibile davvero far sì che si abbia il controllo di una sola Camera, se rimaniamo in questo ambito. Per fare un esempio, sempre tratto dal contesto statunitense, il Senato ha di solito poteri sempre rilevanti nel campo della politica estera. Ritengo che alcune delle indicazioni suggerite dal senatore Ruffilli possano essere seguite. Una delle due Camere potrebbe occuparsi prevalentemente di rapporti con le istituzioni, e non solo regionali, ma anche europee; è necessario che una Camera controlli efficacemente il modo di lavorare della pubblica amministrazione, ad esempio, che mi pare un'altra istituzione da tenere sotto controllo. Sono anche d'accordo sulla possibilità di

una differenziazione tra leggi organiche e leggi di altro tipo, anche se mi pare un modo per dire che sostanzialmente siamo per il monocameralismo, ma poi lo dividiamo in due in modo che vi sia un maggiore controllo. Non mi pare che questa sia una soluzione molto produttiva circa il problema delle leggi organiche; perché farle analizzare da due Camere allo stesso modo e secondo le stesse modalità, dimostrando che se in realtà si adotta un tipo di funzionamento monocamerale non se ne accetta poi la sostanza, la « visibilità »? Io ritengo invece che si potrebbe risolvere alcune di queste problematiche semplicemente imponendo, delle pause di riflessione su taluni progetti legislativi di particolare importanza, ritenuti tali dal Governo o dall'opposizione; per esempio, potrebbero essere garantiti sessanta giorni nei quali avere la possibilità di chiedere una nuova discussione o comunque di sottoporre questi testi eventualmente a interessi differenziati, facendoli conoscere alla gente in maniera più ampia rispetto a quanto avviene oggi. Ho l'impressione che vi siano modalità tecniche in grado di risolvere il problema politico del mantenimento della doppia lettura o, comunque, delle due Camere.

Rimane da considerare il problema delle autonomie, a proposito del quale non ho ben compreso le considerazioni del collega Ruffilli. Esiste sicuramente un problema reale di rilancio o ristrutturazione delle regioni, che non è certo estraneo al discorso sulla riforma del Parlamento. Infatti, potrebbe darsi che le regioni acquisiscano un certo ruolo all'interno di una delle due Camere. Non ritengo che ciò sia molto utile, però può essere preso in considerazione. Inoltre buona parte dei problemi di tipo legislativo che si riscontrano a livello regionale, ma anche a livello nazionale, attengono alle modalità con le quali è stato decentrato il potere legislativo. Io ritengo che vi sia ancora moltissimo spazio per decentrare il potere legislativo (non solo le funzioni, ma anche il potere) agli organismi locali, agli enti locali in generale. Se così si facesse è chiaro che, da un lato, si allegge-

rirebbe la funzione legislativa a livello centrale e, dall'altro, si consentirebbe un migliore controllo sia a livello centrale sia a livello regionale. Mi pare che siamo di fronte ad un decentramento imperfetto che riflette moltissimi dei problemi che riguardano il funzionamento della macchina dello Stato così com'è, nonché della rappresentanza nelle due sedi. Allora bisogna anche, nel momento in cui si va alla decisione di delegificare, di deregolamentare, eccetera, andare a vedere che cosa si possa veramente decentrare con efficacia alle regioni e in quale senso sia opportuno operare anche per rendere più efficace il funzionamento del sistema parlamentare comunque esso rimanga strutturato.

Da ultimo, rimane da considerare il problema elettorale, che ha indubbiamente molti riflessi, poiché incide sulla formazione dei Governi e non soltanto sulla formazione dei Parlamenti. Mi limiterò a considerare i riflessi sul Parlamento e non sul Governo, perché non mi interessa, al momento, la formazione della maggioranza governativa, bensì la formazione della rappresentanza parlamentare, con quei contrappesi interni ed esterni che ho già indicato.

Il primo elemento da sottolineare, naturalmente, è che, se vi sono due Camere, bisogna in qualche modo differenziare drasticamente due tipi di sistemi elettorali. Per esempio, se la seconda Camera dovesse rimanere quello che è grosso modo il Senato, con un numero ridotto di senatori, si potrebbe procedere alla elezione di quei senatori attraverso collegi uninominali o su base regionale, mantenendo la prima Camera eletta a rappresentanza proporzionale, ma con dei collegi equilibrati (non con collegi che eleggono cinquanta candidati e collegi che invece ne eleggono sette). L'esigenza che io pongo è questa: se permangono due Camere, è necessario differenziare drasticamente i sistemi elettorali, anche perché questo avrebbe effetti comunque positivi sulla formazione delle maggioranze governative. Ad ogni modo, il problema deve essere, a mio avviso, analizzato una

volta che si sia deciso quante Camere dovranno esservi e che tipo di rapporto si voglia instaurare tra l'elettore e la formazione del Governo. Il punto cruciale che vorrei sottolineare è questo: sia dal punto di vista della scelta del personale parlamentare (che è tutt'altro che marginale), sia dal punto di vista del funzionamento dei partiti (che è un altro tema che comunque deve essere considerato), sia dal punto di vista del ruolo del parlamentare, una volta eletto in Parlamento, vi sono alcune cose che debbono essere necessariamente ritoccate. Ma vi sono anche degli obiettivi che non possono essere raggiunti contemporaneamente. Ho sentito parlare dell'abolizione del voto di preferenza e devo dire che, in linea di massima, sarei anche favorevole, ma faccio notare che questo urta contro alcune esigenze. In primo luogo, se aboliamo il voto di preferenza, in qualche modo togliamo una risorsa all'elettore. So bene che è vero che l'elettore singolo quasi mai esiste, nel senso che molto spesso esiste l'elettore che fa parte di gruppi integrati di persone e che quindi, in realtà, potrebbe trovare altre modalità di espressione. In secondo luogo, so anche che il voto di preferenza si è prestato — e continua a prestarsi — a strumentalizzazioni clientelari, ed anche questo è da tenere presente. So anche che il voto di preferenza è non soltanto strumentalizzato da chi lo acquisisce o da chi lo produce, ma crea una rete di corruzione che è abbastanza evidente, cioè crea problemi praticamente a tutti; agli elettori, ai gruppi intermedi tra elettori e candidati e ai candidati che debbono farvi ricorso. I casi sono talmente evidenti che non c'è neppure bisogno di soffermarvisi. Però, alla fin fine, è anche sicuramente una risorsa nelle mani di gruppi consistenti di elettori e di alcuni partiti che ne hanno fatto storicamente un uso abbastanza oculato. Direi che anche questo è un elemento da tenere presente.

Se però si decide di andare alla eliminazione del voto di preferenza, allora vi sono almeno due cose che debbono essere guardate con grande cura e con grande

cautela, e che attengono alla rappresentanza parlamentare prima ancora che al sistema elettorale. La prima riguarda, naturalmente, la modalità di formazione delle candidature, cioè le liste che vengono presentate dai partiti. Io ritengo, anche con tutte le riserve che ho per un intervento legislativo sui partiti, che debba esserci, se si toglie il voto di preferenza, un'analisi approfondita e seria delle modalità di formazione delle liste elettorali. Non possono essere tutte lasciate alle segreterie dei partiti, ma bisogna trovare modalità differenziate; per esempio, se si va ad una seconda Camera eletta secondo determinate modalità può essere che la segreteria del partito si assuma la responsabilità di quel collegio unico nazionale, e così via, ma se si va alla elezione su base regionale io chiederei che fossero, ad esempio, le federazioni regionali dei partiti a presentare le candidature. Ma anche su questo argomento non voglio andare molto a fondo. Rimane, comunque, il problema della disciplina della presentazione delle candidature da parte dei partiti. Bisogna cioè che i partiti garantiscano trasparenza nelle modalità con le quali scelgono i candidati; direi addirittura che dovrebbero darne le motivazioni, ma su questo argomento sarò molto più analitico quando arriveremo a parlarne in modo specifico.

C'è un altro aspetto da considerare: se aboliamo il voto di preferenza, e quindi in Parlamento entrano parlamentari che in qualche modo sono stati scelti dai loro segretari di partito, noi dobbiamo a questi parlamentari garantire il voto segreto. Questo parlamentare può votare in modo palese nella misura in cui può andare di fronte al suo elettorato e dire, ad esempio: « Io sul punto del condono edilizio ho votato in questo modo, sul tale decreto-legge ho votato in questo altro modo »; egli quindi ha la possibilità, di fronte al suo elettorato, se vuole ottenere il voto di preferenza, di spiegare i suoi voti palesi in Parlamento. Altrimenti deve, in realtà, tutelarsi ed essere tutelato di fronte alla segreteria del suo partito; quindi, deve avere la garanzia del voto segreto.

Non so se ho reso l'idea sul punto specifico. Qui si tratta di tutelare, da un lato, il rapporto parlamentare-corpo elettorale e, dall'altro, il rapporto parlamentare-segreteria del suo partito. Sappiamo tutti che questo è un altro elemento delicato, nel quale si nascondono e si annidano forti elementi di pressione e forti elementi di « costringimento » che non possono essere tutti lasciati soltanto nelle mani dei partiti. Ritengo che ognuno di noi possa apprezzare questo aspetto. Si tratta di esigenze contrastanti; di fronte a queste esigenze io avanzo, sia pure sommamente (perché fino a che non si va in direzione di analisi e di proposte specifiche circa il sistema elettorale, la proposta non può che essere sommersa), l'idea che si possa lasciare un voto di preferenza, che consentirebbe, ritengo, una riduzione consistente del tasso di clientelismo e anche, forse, del tasso di corruzione; al tempo stesso manterrebbe nelle mani dell'elettore una risorsa con la quale premiare o punire un candidato entro

una lista; e, infine, consentirebbe anche al candidato di presentare la sua attività, la sua stessa presenza, le sue competenze, se del caso, cercando di acquisire questo tipo di favore elettorale. Cioè, non taglierebbe del tutto la « testa al toro » ma in qualche modo, però, porrebbe in essere un minimo di circolo virtuoso che potrebbe essere rafforzato attraverso altri strumenti.

È quindi con più dubbi che certezze, ma con un minimo di indicazioni che penso di poter concludere questo mio intervento, fermo restando, naturalmente, che mi propongo, attraverso il gruppo della sinistra indipendente al Senato, di presentare poi, quando discuteremo nei gruppi di lavoro, proposte più articolate, sia sulla struttura e le funzioni del Parlamento, sia sul sistema elettorale.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani, 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****INDICE**

	PAG.		PAG.
Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di for- mazione e funzionamento della rappre- sentanza politica (Parlamento):		RUSSO FRANCO	261
	PAG.	PONTELLO	266
PRESIDENTE	261, passim	BATTAGLIA	271

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 9 marzo 1984.

(È approvato).

Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento) ». Ha chiesto di parlare il deputato Franco Russo. Ne ha facoltà.

RUSSO FRANCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, toccherò alcuni problemi che già altri colleghi hanno discusso e approfondito. Vorrei richiamare alcune questioni di principio, perché forse aiutano me e anche chi mi ascolta a valutare compiutamente le proposte che noi abbiamo elaborato e che ci riserviamo di consegnare in forma scritta alla Presidenza.

La prima questione è che, a nostro parere, attualmente è in atto una spinta alla esautorazione della rappresentanza da parte dei partiti dopo che i partiti avevano invece avuto, per un lungo periodo di tempo, soprattutto dopo la Resistenza, un grosso ruolo nella legittimazione della rappresentanza stessa. Oggi assistiamo ad un fenomeno inverso, cioè ad una burocratizzazione, ad un venire avanti di forme oligarchiche nella gestio-

ne dei partiti. Questo fenomeno non riguarda nella stessa entità tutti i partiti presenti in Parlamento, però la tendenza è questa. Penso, ad esempio, a quanto è successo all'interno della democrazia cristiana con l'elezione diretta del segretario, verificatasi negli ultimi due congressi, e la scelta che sta dietro i poteri del segretario; penso anche alla ristrutturazione a cui assisteremo da parte del partito socialista nel prossimo congresso.

Quindi, complessivamente i partiti di massa, da canale di rappresentanza, da espressione delle masse popolari e anche di immissione di queste all'interno dei circuiti politici, sono diventati invece uno strumento di monopolizzazione della rappresentanza. Se consideriamo gli stessi problemi della selezione dei gruppi dirigenti all'interno dei partiti (a questo punto penso soprattutto ai partiti di sinistra, che hanno avuto un grosso ruolo nell'avvicinamento e nella selezione di estrazione popolare di deputati e dirigenti in generale) in realtà noi assistiamo, generalmente, ad una occupazione del potere. Dico questo perché la nostra prima esigenza, come gruppo di democrazia proletaria, è proprio quella di individuare gli strumenti per rompere questo monopolio della rappresentanza da parte delle forze costituite in partito.

Certo, i problemi della partecipazione non si possono esaurire nei problemi della rappresentanza; però, anche agendo sulla rappresentanza è possibile dare dei segnali e innovare il sistema. E non ci interessa, come ho già detto nell'intervento in sede di discussione generale, fare acquisire semplicemente ai partiti maggiori consensi, perché il problema non è

quello di far acquistare al partito una quota maggiore nel mercato politico, ma è quello di realizzare nuovi strumenti di partecipazione. Per noi di democrazia proletaria occorre, quindi, diversificare la rappresentanza.

I tedeschi parlano di una *Zersplitterung* della rappresentanza (e tale prefisso indica un qualcosa di negativo) ma, per noi di democrazia proletaria, invece, la diversificazione, la frammentazione della rappresentanza non ci fa paura. Da tale punto di vista abbiamo una concezione opposta a quella che ieri ha esposto l'onorevole Preti, la cui preoccupazione è quella di escludere, quanto più possibile, le forze minori dall'accesso in Parlamento.

In Italia, come già diceva l'onorevole Barbera nel suo intervento in sede di discussione generale, esiste — e sarà sempre maggiore nei prossimi anni — lo sviluppo di movimenti parziali, che si muovono per obiettivi generali (come, ad esempio, i movimenti delle donne, dell'ecologia, della pace). Si tratta di fenomeni che non riguardano solo l'Italia, ma l'insieme del sistema politico.

Questa nostra esigenza di far accedere al Parlamento forze settoriali — non corporative — che esprimono obiettivi e che si aggregano per essi, non credo sia in contrasto con quanto i costituzionalisti hanno insegnato sui caratteri della rappresentanza. Infatti, spesso i costituzionalisti, in relazione al carattere rappresentativo del Parlamento, si riferiscono ad un carattere politico proiettivo, come affermano ad esempio, Lavagna e Mortati (che pure si situano su sponde non certo simili nella elaborazione dei problemi del Parlamento).

Per quanto concerne la struttura del Parlamento, noi riteniamo che il bicameralismo esistente in Italia sia paritario — e su questo ha ragione sicuramente l'onorevole Labriola — perché, nonostante alcune diversità nella formazione del Senato, per la funzione legislativa che è la più importante, solo con la confluenza dei consensi delle due Camere si ha la delibe-

razione. Infatti, si parla del Parlamento come di un organo complesso in quanto le sue deliberazioni risultano dalla confluenza delle volontà di due organi semplici. Quindi, in Italia dobbiamo fare i conti con questo tipo di bicameralismo soprattutto perché alla Costituente — i colleghi presenti lo sanno meglio di me — ci fu una proposta della democrazia cristiana di avere al Senato la rappresentanza economica, professionale e sociale: la sinistra, in quanto portatrice di un disegno unicamerale, contrastò questo progetto, politico di avere nuovamente un Senato come Camera di rappresentanza di interessi, spingendo verso una rappresentanza integrale anche da parte del Senato. Allora, la nascita del bicameralismo paritario proviene dal contrapporsi di queste due forze maggiori. Noi riteniamo che, invece, il bicameralismo debba essere superato per giungere ad una unica Camera, che dovrebbe essere composta di 630 deputati (il numero cioè dei nuovi deputati dovrebbe risultare semplicemente dalla eliminazione dei 315 senatori). Spiegherò poi come questo numero non sia casuale, anche se un numero ovviamente è sempre modificabile.

Siamo contro la proposta di un bicameralismo imperfetto o zoppo. Infatti, non riteniamo valida — anche se apprezziamo la coerenza della proposta del collega Riz e del senatore Fosson — una rappresentanza delle regioni, (pur comprendendo che la spinta per una rappresentanza delle regioni nella seconda Camera può avere una sua motivazione soprattutto per chi, come l'onorevole Riz, proviene da alcune esperienze di regioni a statuto speciale), perché tale regionalismo non ci pare sia storicamente radicato nella coscienza degli elettori e sarebbe quindi una forzatura. Per di più, l'esperienza delle regioni in questi anni, a partire dalla loro costituzione, dimostra che esse non sono diventate un organo di prestigio, con un suo peso politico ed ideale nei confronti della popolazione, bensì soprattutto un organo di spesa. Non vogliamo

sottovalutare il ruolo delle regioni, ma esse non possono comunque — a nostro giudizio — rappresentare la base per la costituzione di una seconda Camera.

L'altra proposta di un bicameralismo zoppo — in cui cioè vi sia una funzione diversificata tra Camera e Senato — ci vede contrari. Non è possibile scindere legislazione e controllo, soprattutto in questo momento, in cui tutte le forze politiche sostengono che ci debba essere un'opera di delegificazione, che poi significa dare maggiori poteri all'esecutivo e ad altri enti, come le regioni. Proprio per questo non possiamo scindere legislazione e controllo, perché chi delega deve avere alcuni strumenti per controllare il rispetto della delega stessa, da parte soprattutto dell'esecutivo. La soluzione, allora, di sottrarre il potere di controllo ad una Camera per riporlo unicamente nell'altra mi sembra errata (soprattutto, ripeto, nell'ipotesi di una delegificazione).

Inoltre, se esiste un problema di controllo dell'attuazione delle leggi (come anche il rapporto Giannini sottolineava), è impossibile sottrarre a chi legifera la capacità di acquisire dei dati per legiferare o anche per correggere le leggi. Il controllo, dunque, non è un fatto estrinseco alla legislazione, tale da essere affidato ad un altro ente, ma è parte fondamentale del processo conoscitivo della Camera stessa. Concentrando allora il controllo in un'unica Camera si priverebbe la Camera che deve legiferare di quei processi conoscitivi che sono necessari per l'acquisizione dei dati e si indebolirebbe per di più il rapporto Camera-esecutivo, nel momento del controllo dell'attuazione della legge.

Tali proposte — come anche quella presentata dall'onorevole Labriola per il partito socialista — pur essendo coerenti al loro interno, non possono rappresentare buone motivazioni per diversificare le funzioni delle Camere. Tanto più non si comprende il sistema del bicameralismo, nell'ipotesi di previsione di leggi monocamerale o per l'una o per l'altra Camera (come ci ha illustrato l'onorevole Labrio-

la). Tutte le motivazioni che sono state portate a favore del bicameralismo, quindi (possibilità di una maggiore integrazione e di impedire il predominio del Parlamento sugli altri organi costituzionali), compresa l'immissione di taluni correttivi — alcuni li ha indicati anche l'onorevole Barbera nel suo progetto — atti a favorire un ripensamento, per salvare comunque quanto di buono può esserci nel bicameralismo, sono motivazioni e meccanismi che possiamo invece recuperare all'interno del monocameralismo. Le tre funzioni (legislativa, di controllo e di indirizzo politico) debbono essere concentrate, e non scisse.

Per quanto riguarda alcuni meccanismi correttivi insiti nel bicameralismo, li possiamo recuperare nell'unica Camera.

Non siamo d'accordo nel concentrare l'attenzione del progetto di riforma sul rapporto Parlamento-Governo. Vi sono stati molti interventi in relazione alla sfiducia costruttiva o allo scioglimento delle Camere in caso di dissoluzione delle coalizioni: ma questi sono tutti *escamotages* che sfuggono — a mio giudizio — al grosso problema di una ipotesi e di una aggregazione politica. Infatti, anche le ipotesi riguardanti il sistema elettorale optano per alcune scorciatoie. Anche da sinistra, per esempio, cioè da posizioni vicine a quelle di democrazia proletaria, vengono esaltate ipotesi maggioritarie (penso alle proposte del PDUP, nella passata legislatura, o a quelle riproposte qui da Eliseo Milani e spiegate anche da Gianfranco Pasquino su *l'Unità*). Noi siamo contrari, in generale, a qualsiasi ipotesi maggioritaria, quand'anche favorisse le forze di sinistra, perché tale sistema implica una semplificazione del sistema politico in favore di una via tutta verticistica, per ciò che concerne le aggregazioni politiche. Invece, secondo noi, il problema è quello di immettere maggior dialettica all'interno del Parlamento (ecco perché prima facevo l'esempio dei movimenti, dell'accesso facilitato all'interno della Camera). Quand'anche il sistema maggioritario possa premiare una coali-

zione di sinistra — come è successo in Francia — in verità non risolve poi i problemi di una aggregazione di forze sociali (proprio perché ciò avviene a livello di schieramenti di partiti), in grado di portare avanti un suo progetto alternativo e di trasformazione della società. Dietro la scorciatoia di un sistema maggioritario c'è sempre un disegno di governabilità decisionistico, e in quanto tale con scarsi connotati democratici.

Ho parlato contro una posizione che può essere vicina alla nostra, in termini di contenuti politici; a maggior ragione, non posso che parlare contro l'ipotesi che è stata prospettata con forza dall'onorevole De Mita e ripresa dagli altri colleghi della democrazia cristiana.

In tale ipotesi c'è un disegno di bipolarismo — e quanto ciò sia credibile all'interno della situazione politica italiana lo lascio giudicare agli altri colleghi — a parer mio velleitario, che denuncia una debolezza di ipotesi politiche da parte della democrazia cristiana che, stretta tra una spinta di alternanza e di contestazione del suo ruolo centrale da parte del partito socialista con la linea craxiana, tenta un aggancio con il partito comunista attraverso questa linea elettorale (perché fa del partito comunista un riferimento), però è costretta a schiacciare così le forze intermedie. Il disegno della democrazia cristiana è fortemente contraddittorio e anche confuso perché — come ripeto — mentre si muove in un rapporto di alleanza governativa con il partito socialista, da una parte, per riacquistare una sua centralità nel sistema politico complessivo deve invece rilanciare, dall'altra parte, un suo dialogo con il partito comunista, attraverso una modifica del sistema elettorale, per la costituzione di questi due poli. Ciò significherebbe ancora una volta ingessare il sistema politico a vantaggio dei partiti maggiori. Queste sono scorciatoie di scarso respiro, a nostro avviso.

Che cosa diciamo noi di democrazia proletaria, in relazione al sistema elettorale? Vogliamo giungere ad un sistema

elettorale che preveda la realizzazione di una proporzionale pura, anche se i sistemi tecnici per attuarla non sono semplici. Il nostro disegno è quello di avere un collegio unico nazionale in cui la distribuzione dei seggi dovrebbe avvenire su scala nazionale. Ad esempio, se vi sono 40 milioni di elettori e 630 deputati, abbiamo il quoziente naturale, le forze che hanno raggiunto uno o più quozienti naturali hanno l'assegnazione dei seggi, la cui distribuzione dovrebbe avvenire a livello circoscrizionale, laddove evidentemente siano state raggiunte le cifre elettorali maggiori. Per far questo, dovremmo riequilibrare assolutamente le circoscrizioni elettorali, rispettando ovviamente le situazioni storico-politiche delle singole circoscrizioni, ma creando circoscrizioni pressoché eguali, per non avere più la disparità delle grandissime e delle piccolissime circoscrizioni. Si avrebbe dunque un quoziente naturale molto basso, dando la possibilità di accesso a quelle forze che con 60-70 mila voti possono accedere al Parlamento. Si salverebbe così sia la rappresentanza in Parlamento delle minoranze a livello regionale, sia di quelle forze che rappresentano movimenti a livello nazionale (movimento della pace, delle donne, dei pensionati e così via).

In questo modo, certo, avremmo alcuni sprechi di resti, ma riequilibrati da una bassa soglia per l'accesso in Parlamento.

Quindi, ripeto, noi vogliamo un collegio nazionale; il quoziente naturale, come unica soglia di sbarramento; la distribuzione circoscrizionale e il riequilibrio delle circoscrizioni stesse. Questo ci pare traduca la nostra idea di avere nel Parlamento voci diverse da quelle dei grandi partiti, di aggregazioni anche momentanee che, però, possono far sentire la loro voce su problemi importanti, anche settoriali. In questo modo ci pare che garantiremmo quello che costituzionalisti così diversi fra di loro, come Mortati e Lavagna, dicono essere la caratteristica fondamentale del Parlamento, che è appunto quella di proiettare le espressioni esistenti all'interno della società, per non voler

citare, onorevoli colleghi (sono cose che sapete molto meglio di me), un grande democratico come Kelsen, che vedeva nel Parlamento e in una rappresentanza schiettamente proporzionale la possibilità anche di governare i sistemi politici. Kelsen, nella sua idea di esaltazione della proporzionale, diceva che solo così è possibile poi trovare degli accordi e dei compromessi all'interno del Parlamento. Queste nostre idee non ci paiono di grande rottura o di grande innovazione, perché hanno dalla loro parte grandi e riconosciuti padri della democrazia.

Vogliamo poi introdurre altri correttivi. Il primo — su cui non mi dilungo perché già l'onorevole Barbera nel suo intervento, e anche nel suo progetto, l'ha esplicitato (si tratterà poi invece di discutere gli aspetti tecnici della proposta Barbera) — è quello che riguarda sia il *referendum* propositivo sia quello abrogativo. Noi siamo anche favorevoli al *referendum* propositivo nella tecnica esposta sia da Barbera che da Ferrara: cioè, proposta di iniziativa popolare, con un termine al Parlamento per legiferare, e nel momento in cui non si legifera oppure si distorce la proposta di iniziativa popolare, il ricorso al *referendum* propositivo. Non siamo per un innalzamento della soglia, che vorremmo rimanesse fissata a 500 mila firme di elettori. Vorremmo poi introdurre — il nome non l'abbiamo ancora inventato, ma speriamo nei suggerimenti e nella fantasia della Commissione — un difensore delle leggi di iniziativa popolare nel Parlamento, che possa intervenire in Commissione e anche in aula, senza diritto di voto, naturalmente, ma che possa partecipare alla discussione generale nonché alla sede di replica; altrimenti, le leggi di iniziativa popolare sarebbero senza padre. Non si capisce chi le porterebbe avanti. Questo è un piccolo correttivo, ma secondo me di grande importanza.

PRESIDENTE. Ciò vale anche per le iniziative regionali.

RUSSO FRANCO. Certo. Verrò a questo argomento, signor Presidente, con altre proposte concrete; ci siamo sforzati infatti di introdurre alcune correttivi.

Una seconda correzione che incide sui problemi del *referendum* è la seguente. Noi riteniamo che il giudizio sull'ammissibilità da parte della Corte costituzionale debba avere luogo prima della raccolta delle firme, per evitare uno spreco veramente inutile. Nel momento in cui è stata presentata la proposta in Cassazione, si può prevedere un periodo di tempo perché la Corte costituzionale si pronunci sull'ammissibilità e, poi, si può passare alla raccolta delle firme.

Inoltre, noi crediamo che non sia giusto, nel momento in cui si vuol ricorrere al corpo elettorale, che il Parlamento possa legiferare fino all'ultimo giorno. Anche in questo caso, vorremmo introdurre un correttivo grazie al quale il Parlamento possa modificare la legge oggetto di *referendum* abrogativo in un tempo ragionevole, perché altrimenti noi ci troveremo — come è successo con il nostro *referendum* sulle liquidazioni — nella condizione in cui, fino all'ultimo momento, il Parlamento può intervenire. Questo ci pare scorretto, perché dà luogo piuttosto a manipolazioni che non ad un'effettiva correzione delle leggi.

Vorremmo, signor Presidente, introdurre altri correttivi che, sia pure modesti, ci paiono significativi, tenendo presente l'esistenza di quei movimenti cui ho accennato, nonché delle regioni. Noi riteniamo che sia molto importante l'indirizzo ed il controllo da parte della Camera. Non vediamo perché su alcune questioni non vi possa essere la partecipazione esterna alle discussioni in Commissione o anche in Aula. Mi spiego con degli esempi concreti.

Sappiamo che esistono gli strumenti della risoluzione in Commissione e della mozione in Aula. Mettiamo il caso dei terremotati, signor Presidente. Nulla toglie che, in sede di indirizzo politico o anche di controllo sulla esecuzione di una legge, raggiunta una certa soglia di firme

(10 mila firme, per esempio), dei comitati possano avere un loro rappresentante in Commissione o in Aula per discutere, portare le proprie ragioni ed anche esercitare un certo controllo sull'esecuzione, collaborando quindi con le forze politiche presenti in Parlamento per quanto riguarda l'esecuzione e le indicazioni che possono essere utili. Penso alla ricostruzione nel Friuli, al Belice, al piano energetico nazionale: perché i comitati ecologici o anche altri comitati interessati non possono essere ascoltati? Noi abbiamo già, onorevoli colleghi, lo strumento delle *hearings* all'interno del sistema, che però vengono promosse e attivate dalle Commissioni. Noi chiediamo semplicemente che sia possibile attivare anche all'esterno questo strumento. Non si tratta di una riforma grandiosa, però potrebbe essere, in linea con quanto diceva anche il senatore Pasquino, una apertura del Parlamento verso l'esterno. Si tratta di piccoli correttivi, che però possono dare un senso allo sforzo che il Parlamento fa per divenire effettivamente uno strumento di espressione e di recezione delle spinte che provengono dalla società.

Inoltre, noi non vedremmo negativamente una consulta delle autonomie, che, pur non essendo una seconda Camera, potrebbe avere alcuni poteri. Per esempio, vi potrebbe essere un obbligo di consultazione da parte della Camera su certe materie. Sappiamo che la Costituzione prevede già che cinque consigli regionali possano avere l'iniziativa legislativa; questa possibilità, anziché a cinque consigli regionali, potrebbe essere affidata alla consulta. Su questo non abbiamo ancora elaborato un progetto specifico, ma non vediamo negativamente la possibilità di muoversi in questa direzione.

È inutile, signor Presidente, che io parli delle correlazioni che andrebbero apportate al sistema elettorale attualmente vigente, perché sono implicite in quanto ho già detto.

L'ultima questione che voglio porre, per quanto riguarda le elezioni, si riferisce alle preferenze. Io, onorevoli colleghi, capisco e neanche mi dilungo, perché sie-

te molto più esperti di me e con più legislature sulle spalle — quanta corruzione vi sia in materia di preferenze. Devo anche dire, però, onorevoli colleghi, che la proposta presentata dai colleghi del partito comunista per un sistema uninominale non mi convince, per i motivi che tutti sanno. Per correggere un dato di corruzione, si attribuirebbe invece in esclusiva agli apparati dei partiti un certo potere.

Io non credo che le preferenze siano questo grande strumento di rottura e di alternativa agli apparati di partito; però, è sicuro che, nel momento in cui sia l'apparato a scegliere, noi avremo gli eletti da parte di chi controlla i partiti. In coerenza con quanto ho affermato finora, e cioè che vanno « rotte » le oligarchie e le strutture burocratizzate, a me pare che possiamo correggere o diminuire il numero delle preferenze. Però credo che la preferenza sia uno strumento in mano all'elettore per poter fare la sua scelta, anche in alternativa a quanto proposto dai partiti. È ovvio che quando si stabiliscono i primi cinque nomi della lista, su di essi si concentrano le preferenze. Io non ne faccio alcuna esaltazione, però non mi è venuto in mente un correttivo migliore delle preferenze; né vorrei andare ad istituire un sistema che sia peggiorativo. Però, se ci pervengono proposte di correzioni ragionevoli, siamo pronti a discuterle.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Pontello. Ne ha facoltà.

PONTELLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi prego di scusarmi se il mio intervento sarà assai breve perché non solo ho un impegno urgente presso il mio partito, ma anche perché (con tutta franchezza) non vorrei aggiungere, con il mio massiccio peso fisico, un'ulteriore opera inane di « ripestamento dell'acqua nel mortaio », come ho letto in questi giorni su un quotidiano romano. Credo che i lavori della nostra Commissione siano arrivati ad un punto critico che occorre, in qualche modo, superare.

Questa discussione, che mostra la preparazione indiscussa e l'intelligenza critica dei componenti della Commissione e che è di grande interesse culturale, deve avere una sua lievitazione politica e tradursi in fatti di maggiore concretezza. Io so perfettamente, signor Presidente, che lei è di questo parere e che farà in modo che a questa lievitazione si possa rapidamente giungere, dando un indirizzo ai nostri lavori che sia di grande concretezza. Questa concretezza — se mi è consentito — io credo si possa manifestare cominciando a trattare quei problemi che, posti al nostro esame, risultino essere preminenti rispetto ad un tentativo di portare un contributo di riforma istituzionale.

Il tentativo di riforma istituzionale, a mio parere, non può non passare attraverso alcuni punti fermi. Quella che, in modo particolare, ci trova divisi in questa Commissione, è la discussione in ordine al sistema parlamentare: se esso debba essere monocamerale o bicamerale. Io ricordo a me stesso (e lei, certo, Presidente, potrebbe darci maggiori lumi in proposito) che il costituente giunse a questa decisione in modo abbastanza combattuto. Da una parte, vi erano strenui difensori del sistema monocamerale, dall'altra altrettanto irriducibili sostenitori del principio che una maggiore garanzia per il mantenimento del sistema democratico fosse offerta dal sistema bicamerale. In effetti, quale fu il risultato di questa disputa? Che si varò un sistema che non era monocamerale né bicamerale.

PRESIDENTE. Monocameralismo biforcuto.

PONTELLO. Questa è la realtà. È per questo che ritengo che il passaggio obbligato dei nostri lavori sia questo, e che bisogna sciogliere questo nodo. Non dico che si tratti dell'unico nodo controverso non risolto dal costituente del 1947. Ma se noi stabiliamo (come credo siamo tutti convinti) che il nodo irrisolto che paralizza il sistema è quello del funzionamento del Parlamento e del suo rapporto con

l'esecutivo, è chiaro che il primo dei temi che dobbiamo affrontare, augurandoci di poterlo risolvere in una comunità di visione e di disegno riformatore, è proprio questo: risolvere il problema della rappresentanza parlamentare, cioè se essa si debba estrinsecare in una sola Camera o in due, e in che modo, ove si scegliesse la seconda posizione. È per questa seconda possibilità che io sono sicuramente convinto occorra lavorare, perché il sistema bicamerale è assolutamente indispensabile per garantire la massima espressione di democraticità e per non correre rischi di involuzione non democratica del sistema stesso. Quindi, bisogna affrontare, tenendo presente questo indirizzo, il problema della diversificazione di una Camera dall'altra (che mi pare il più importante).

Il problema della diversificazione è stato affrontato anche in recenti studi; debbo compiacermi con il collega Barbera che, pur partendo da impostazioni completamente diverse, ha illustrato, anche con grande onestà intellettuale, quali sono le posizioni di coloro che propendono per la tesi bicameralistica in confronto a coloro che invece sostengono l'esigenza del monocameralismo. Ma la differenziazione deve essere trovata, e ciò non può avvenire se non sul piano della funzionalità dei due istituti, che deve essere diversa, e se non sul piano della formazione dei due istituti, che deve essere altrettanto diversa. Vediamo, allora, di soffermarci su questi due concetti e parliamo anzitutto del secondo: la formazione dei due istituti.

Perché le due Camere possano esprimere una rappresentanza diversa io non credo che sia sufficiente dire, come è stato affermato, che una delle due Camere (la Camera alta) potrebbe essere eletta attraverso un collegio unico nazionale. È verissimo che nel collegio unico nazionale potrebbero essere inserite dai partiti persone che appartengono a un mondo qualificato della rappresentanza elettorale, ma credo che questo non basti. Pen-

so che sarebbe molto più opportuno, invece, fare ricorso ad una triplice diversificazione della rappresentanza, così come mi pare sia opinione del nostro Presidente. Una parte, cioè la prima, dovrebbe essere quella più massiccia — la collocherei sulla soglia del 60-65 per cento — e potrebbe essere di rappresentanza diretta elettiva (naturalmente, si tratta di considerarne le possibili incidenze anche attraverso degli esperimenti di simulazione). Una parte potrebbe essere di rappresentanza indiretta regionale; un'altra parte, rafforzata, potrebbe essere, invece, di nomina presidenziale (da parte del Presidente della Repubblica) oppure di rappresentanza di diritto. Io credo che, muovendoci su questa ipotesi, potremmo, dal punto di vista della formazione, realizzare quanto è nelle intenzioni e nelle speranze di chi vede nella seconda Camera (una Camera alta) la maggiore rappresentatività composita ed articolata di tutti gli interessi del paese, di tutte le competenze, di tutte le esperienze maggiori. La terza fattispecie, cioè quella della nomina presidenziale e dell'inserimento di un certo numero di membri di diritto (gli ex presidenti delle due Camere, gli ex presidenti della Corte costituzionale, aggiungendo anche gli ex presidenti della Corte di cassazione, per esempio, anche se so che su questa iniziativa potrebbero esservi delle perplessità) potrebbe dare alla formazione di questa seconda Camera un contributo di qualificazioni e di esperienze che potrebbe essere molto utile.

Per quanto attiene alle funzioni, il discorso va certamente percorso secondo la logica delle diversificazioni. Ciò significa che il lavoro cui devono attendere le due formazioni deve essere parzialmente diverso. Non necessariamente e sempre diverso, ma parzialmente diverso. A questo proposito, devo dire con grande franchezza che mi convincono le opinioni di quegli studiosi che sono propensi a indicare nella sola Camera bassa — tanto per intenderci — il lavoro di produzione legislativa, riservando alla Camera alta soltanto

la possibilità di un richiamo in casi eccezionali — tassativamente previsti dalla legge costituzionale — per un riesame delle produzioni legislative che non apparissero soddisfacenti.

Su questa indicazione si può lavorare: possono essere introdotti dei correttivi, come ad esempio quelli che proprio ora il collega Russo considerava possibili per quanto concerne il referendum propositivo. Cioè, se si ha l'impressione che un provvedimento legislativo debba essere sottoposto ad un riesame, si può fare in modo che, ad iniziativa dell'altra Camera, questo riesame venga effettuato in termini tassativamente imposti dalla legge.

Questo è uno dei principi che attengono alla diversificazione. L'altro è quello di separare controllo da legiferazione. Io non credo che l'assegnare alla Camera alta un preminente esercizio di attività di controllo possa mortificare l'altro ramo del Parlamento. Credo, anzi, che proprio per la diversa formazione della seconda Camera (la Camera alta), alla quale si arriverebbe nel modo che ho descritto, essa possa essere precipuamente investita dell'attività di controllo. La diversificazione tra le due Camere fra attività legiferante e attività di controllo porterebbe certamente per un verso ad uno snellimento dei lavori e per l'altro al rispetto di un'esigenza di sindacato migliore.

Uno dei problemi che affliggono il nostro sistema parlamentare è certamente quello del ritardo nella formazione delle leggi che paradossalmente, porta alla sterilizzazione dell'attività legislativa del Parlamento. Così come per i regimi parlamentari prefascisti si disse che il parlamentarismo finiva perché vi era sterilità di produzione legislativa, noi, paradossalmente, riscontriamo in un eccesso di produzione legislativa, non regolato secondo tempi precisi, non articolato secondo indirizzi ed iniziative altrettanto precise, una sclerosi del Parlamento che è simile a quella sterilità legislativa di cui si lamentarono gli studiosi quando prese-

ro in esame il parlamentarismo prefascista. Allora, occorre regolare i tempi di formazione delle leggi in modo diverso. In questo ambito, signor Presidente, onorevoli colleghi, poco attiene alla legge costituzionale e alla legge in genere, molto attiene al regolamento. Noi dobbiamo fare in modo, con le nostre proposte, che si evidenzii l'esigenza che i regolamenti delle Camere vengano modificati e plasmati al fine di realizzare la maggiore speditezza del processo legislativo. Ma è ovvio, comunque, che a monte del problema della formazione del Parlamento, del bicameralismo o del monocameralismo, sta il problema della legge elettorale; e anche quello dei partiti — aggiungo — perché è inconcepibile che si pensi a una riforma elettorale senza anche rivisitare le « case » dei partiti.

Io non so quanto il mio partito sia sensibile a questo problema: in genere, quando si parla di rivedere quel principio associazionistico di diritto privato che presiede alla formazione dei partiti politici, i grandi partiti di massa — se mi si consente l'espressione — fanno sempre orecchi da mercante. Ma se si pensa al grado di involuzione (e i colleghi capiscono che uso un eufemismo) cui sono giunti i partiti politici, noi non possiamo certo dispensarci dal dovere preciso di rivisitare anche le « case » dei partiti. Quando si affronta, per esempio (come faceva il collega Russo), il problema delle preferenze — se mantenerle, oppure no — è certo che la principale riflessione sulla quale convergo è che, se le cose nei partiti rimangono così come sono, è perfettamente illusorio parlare dell'abolizione delle preferenze. Gli stessi difetti — anche qui adopero un eufemismo — che si sono riscontrati con il sistema delle preferenze, si riscontrerebbero allorquando si devono formare le liste e si deve dare ad esse un ordine. Io credo allora che l'obbligo da parte dei partiti di un'assoluta, controllabile e controllata trasparenza dei loro bilanci e di vedere rispettata, perché regolata con legge, l'esigenza della democraticità interna, sia un'esperienza attra-

verso la quale dobbiamo passare, anche perché una analoga esperienza dobbiamo prospettarci di porre in essere per quanto riguarda il sindacato. Non vedo come sarebbe possibile stabilire un trattamento giuridico diverso tra partiti e sindacati, sotto questo profilo. Ed allora, se primaria è l'esigenza di rivedere le cose nei partiti, quando si parla di legge elettorale, bisogna cercare di uniformare il sistema al modo in cui i partiti possono, al meglio, dare avvio alla formazione di una classe politica. Si dice che la democrazia cristiana ha fatto una proposta che vuole risuscitare i fantasmi del bipolarismo; io non credo affatto sia questa la proposta della democrazia cristiana, sulla quale comunque mi permettano di dire che io non sono, in tutto e per tutto, perfettamente d'accordo. Per esempio, non ho capito la questione del premio di maggioranza. Vorrei che una riflessione comune — ove si arrivasse a questo — ci aiutasse a capire maggiormente a quali risultati in concreto, (risultati capaci di risolvere l'annoso problema delle governabilità), porterebbe l'introduzione del premio di maggioranza, anche configurato, come si è detto, come premio alle formazioni più piccole. Credo fermamente, invece, a quegli accordi preelettorali tra le forze politiche che consentano di dare avvio a soluzioni positive al problema della governabilità nel paese. Chi di noi, compresa l'opinione pubblica, non ha riscontrato come sia condannabile l'infedeltà elettorale (che si riscontra sia a livello di Governo centrale sia di governo periferico) di un partito che si presenti ambigualmente, o peggio, con degli impegni che poi, al momento della formazione del Governo, non rispetta? Questa infedeltà, che non è criticabile soltanto sotto l'aspetto morale ed anche politico, ma che è condannabile perché rappresenta un ostacolo difficilmente sormontabile rispetto alla soluzione del problema della governabilità, non può essere risolta che con degli accordi precisi, con delle convenzioni preelettorali, che inducano i partiti ad uscire allo scoperto, che con-

sentano alla pubblica opinione di fare assegnamento sugli impegni elettorali che i partiti politici assumono, e che consentano, in definitiva, agli istituti rappresentativi di funzionare, dando legittima e duratura espressione alle formazioni di Governo. Questo è il disegno della democrazia cristiana, sul quale si può lavorare e si può discutere (io stesso ho detto che non sono ancora perfettamente convinto per quanto attiene ai premi di maggioranza) nell'interesse di tutte le forze politiche. Non ritengo — e nessuno ha portato argomenti convincenti in proposito — che un accordo preelettorale così fatto sia punitivo per le formazioni minori, quando il sistema elettorale (questo è l'ultimo punto che voglio trattare, signor Presidente) debba rigorosamente rimanere ancorato al sistema proporzionale, che puro non è, come sappiamo, ma che tale deve rimanere.

Proporzionale, perché? Luigi Sturzo, che ne fu il primo propugnatore nel mondo cattolico, nella sua tarda età, nella sua sofferta e meditata esperienza dopo il ritorno in patria, probabilmente vide vacillare le sue convinzioni; ma credo che questo suo possibile ripensamento se mai c'è stato, non fosse dovuto al fatto che egli non credeva più che una società pluriarticolata come la nostra dovesse trovare un'espressione di rappresentanza attraverso questo sistema; credo invece che egli fosse deluso da tanti accadimenti e che pensasse che questi ultimi potessero trovare una soluzione con un ritorno al passato. Ritengo tuttavia che non dobbiamo pensare di tornare al passato; però, nella difesa della proporzionale (sono d'accordo in questo caso con il collega Barbera) credo occorra immaginare una diversa forma di consultazione elettorale, che preveda, per esempio, dei collegi uninominali. L'esperienza tedesca, che è mista (come voi sapete meglio di me), prevede collegi uninominali riconducibili poi ad una ripartizione proporzionale dei seggi. Io credo che una forma di moralizzazione della vita politica, che si realizzi certo attraverso una revisione anche dal

punto di vista morale, del costume e della vita interna dei partiti politici, possa meglio completarsi con una proposta come quella fatta dal collega Barbera.

In questo modo, potremmo forse selezionare una migliore classe politica, perché è di ovvia intuizione che i partiti sarebbero spinti a presentare candidati di migliore stampo, e potremmo avere quella moralizzazione della vita politica che non abbiamo invece avuto con il sistema delle preferenze.

Penso di dovermi arrestare qui, onorevole Presidente. Tante sarebbero le cose da dire, ma voglio concludere con questo: ho letto nei giorni scorsi su *l'Unità* un'intervista del collega e nostro vicepresidente, senatore Perna, che mi pare abbastanza contraddittoria. Non voglio fare della polemica — in questa sede mi parrebbe di pessimo gusto — però non vedo come si possano conciliare due affermazioni contenute nell'intervista, resa in un momento caldo, direi bollente, della nostra vita politica. Il senatore Perna si chiede come sia possibile trovare un punto d'incontro visto che la maggioranza di Governo, e soprattutto la democrazia cristiana e credo anche il partito socialista, si sono lasciati andare alla decretazione d'urgenza persino sulla regolamentazione del problema della scala mobile. Questo atto, a detta del senatore Perna, deve essere considerato oltraggioso per il Parlamento (non so se adopera questa espressione, ma certo una simile). Questa è la prima affermazione. La seconda affermazione del senatore Perna è invece che egli crede che compito di questa Commissione sia proprio quello di trovare un accordo. Io ritengo che queste due affermazioni siano assolutamente inconciliabili. Mi trovo, come democratico cristiano, membro di questa Commissione, d'accordo sulla seconda delle affermazioni del senatore Perna ed esprimo l'augurio che quando, dopo la prossima seduta, passeremo ad un'articolazione maggiore del nostro lavoro, affrontando temi di maggiore concretezza e di maggiore aderenza ed adeguatezza all'esigenza, che è tutta nostra, di realizzare nel minor tempo possibile —

bene, ma nel minor tempo possibile — le proposte da offrire al Parlamento, il senatore Perna dovrebbe dimenticare la prima delle sue affermazioni e noi tutti dovremmo spendere il nostro impegno e la nostra volontà per realizzare il massimo accordo possibile per queste proposte di riforma.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Battaglia. Ne ha facoltà.

BATTAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, parlo sia per onor di firma, che per dare, sulla base di pochi appunti, un po' malscritti, un contributo concreto all'elaborazione di alcune proposte.

Tutte le proposte che mi trovano concorde e quelle che contrasterò, si rifanno ad un'impostazione, ad una concezione di fondo, che mi pare dobbiamo tenere in qualche maniera presente. Non soltanto noi, nella specificità della situazione italiana, abbiamo un estremo bisogno di istituti che siano in grado di favorire le politiche di riaccorpamento, di ricomposizione, di sintesi che sono necessarie in questa condizione storico-politica, allo stadio attuale di sviluppo della società italiana; ne abbiamo bisogno non soltanto perché questa è la situazione del paese oggi, ma perché in prospettiva, il tipo di società cui noi andiamo incontro è una società avanzata, sviluppata, molto articolata, rispetto alla quale da una parte bisogna assicurare una grande capacità di rappresentanza e di espressione, e dall'altra meccanismi di governo in grado di ricondurre la varietà, la molteplicità, l'articolazione, a momenti di sintesi. Allora, o tutti gli istituti nascono sulla base di queste concezioni, e sono adeguati storicamente a far fronte ai problemi di prospettiva che abbiamo e a quelli presenti, che sono assai gravi (stante lo stato di frammentazione della società italiana) o altrimenti, evidentemente, essi non saranno in grado di far fronte alla crisi istituzionale presente.

Da questo punto di vista, per andare sul concreto, esprimiamo in nostro dissenso rispetto ad ogni impostazione monocameralistica, che ha grandi pregi probabilmente rispetto a società di altri paesi, o ad altri momenti storici, ma non ne ha rispetto alla condizione attuale di prospettiva nostra. Le ragioni fondamentali che portano a contrastare una concezione monocameralistica sono, a mio parere, due, e le esprimo con molta brevità. Anzitutto, un argomento di puro fatto: se vogliamo assicurare al Parlamento il pieno espletamento delle sue tre funzioni di indirizzo, di controllo e di legislazione, una sola Camera è chiaramente insufficiente, in linea di fatto, ad espletarle tutte e tre. Un sistema bicamerale come l'attuale non riesce ad espletarle tutte e tre; a maggior ragione non ci riuscirebbe un sistema monocamerale. Il peso della legislazione è certamente tale che, se non si attribuisce ad una Camera una funzione specifica di controllo, depotenziando quindi necessariamente una parte della sua funzione legislativa, non si riuscirà mai ad assicurare la funzione di controllo (in trent'anni, infatti, puntualmente non esercitata). È un argomento di fatto che, per altro, potendo valutare sui fatti, secondo me ha qualche importanza. Il secondo argomento è che una seconda Camera di riflessione è certamente più utile che dannosa; sicuramente essa ha degli elementi negativi, come quelli che sono stati sottolineati dal collega Rodotà, ma complessivamente il giudizio che si deve dare sulla esperienza è che la seconda Camera ha elementi più positivi che dannosi, anche considerando la qualità e la molteplicità delle infinite cose fatte in via legislativa, rispetto alle quali una seconda Camera di riflessione è certamente più utile averla che non averla. Non v'è dubbio che già nella situazione attuale (questo è un argomento aggiuntivo che sottopongo ai colleghi del gruppo comunista) si esige che sia inserita nella Costituzione una riserva di regolamento normativo affidata al Governo. È evidente che l'affidare ad una sola Camera tutto il peso della funzione legislativa comporterebbe una

riserva di regolamento estremamente ampia, talmente ampia che probabilmente creerebbe dei problemi e delle difficoltà. Allora, mi pare consigliabile un sistema bicamerale; dovremmo orientare decisamente i nostri lavori — in sede del gruppo di lavoro che andremo a formare — sul sistema bicamerale, vedendo in pratica come esso debba essere articolato. Da questo punto di vista, credo anzitutto che si debba tener presente la situazione attuale. Mi si dà l'indicazione di uno studio del professor Sorrentino, che io non conosco, e che quindi cito per sentito dire. Mi pare che Sorrentino abbia fatto un'analisi delle riserve legislative esistenti nella Costituzione; si tratterebbe di 127 materie, per Costituzione affidate alla legge, che rispetto alle 15 che mi pare siano previste nella Costituzione francese, o a quel numero un po' più alto che è previsto nella Costituzione tedesca, sono già un numero enorme. Probabilmente, il numero di queste materie potrebbe essere ridotto, ma certamente andrebbe fissata comunque nella Costituzione una norma specifica secondo cui il Governo possa esercitare il potere normativo in materie non riservate esplicitamente dalla Costituzione alla legge. Questo mi pare il punto fermo che bisogna porre, se vogliamo dare sostanza ad un minimo di riforma della funzione parlamentare.

BARBERA. Questo punto è presente anche nelle nostre proposte. Lo chiamiamo delegificazione.

BATTAGLIA. Chiamiamola come vogliamo. A me sembra che questo sia il punto-chiave. Poiché però per delegificazione si può intendere una quantità di altre cose, ritengo che la norma costituzionale dovrebbe essere formulata nei termini che ho detto.

Siamo d'accordo poi sul sistema delle leggi bicamerali e delle leggi monocamerali. Bisognerà distinguerle partitamente, prevedendo leggi monocamerali con diritto di *repêchage* o di appello alla seconda Camera, da parte evidentemente

di una minoranza qualificata, che dovrebbe essere di circa il 33 per cento della seconda Camera.

Siamo d'accordo su una parte delle proposte che sono state avanzate anche adesso dal collega Pontello, circa la composizione della seconda Camera, cioè di quella che, in una parziale diversificazione delle funzioni delle due Camere, avrebbe una prevalente attività di controllo ed una diminuita funzione legislativa rispetto ad una prima Camera che avrebbe invece una prevalente funzione legislativa ed una minore capacità di controllo. Se ambedue le Camere hanno funzioni di indirizzo politico (e non possono non avere questa funzione), bisogna allora stare attenti che meccanismi di formazione delle Camere di carattere artificioso non vadano ad alterare l'espressione della volontà popolare. Quindi, è evidente che il numero dei membri della seconda Camera che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica debba essere probabilmente aumentato, ma non possa andare oltre un certo limite. Né si può concepire poi che si estenda il numero di quei membri che, avendo avuto posizioni preminenti, vanno a sedere di diritto nella seconda Camera.

Siamo contrari al Senato eletto su base regionale, malgrado che esso possa essere una forma di rappresentanza della volontà popolare (con meccanismi di elezione diretta o indiretta) perché effettivamente — come mi pare l'onorevole Bozzi abbia notato — il Senato regionale comporta, in sostanza, una promozione politica istituzionale del nostro tipo di regionalismo (questa è l'espressione che è stata usata e che io mi ero annotata), laddove abbiamo concepito il nostro sistema regionale in maniera tale che effettivamente non è in grado di funzionare e ha dato luogo a risultati complessivamente negativi. Un Senato regionale accentua certamente la frammentazione istituzionale e politica nonché le difficoltà delle politiche unitarie di ricomposizione che sono storicamente necessarie; inoltre, porta direttamente nel luogo centrale dell'elaborazione politico-legislativa il

peso di istanze di carattere regionalistico o subregionalistico, laddove il problema che abbiamo di fronte è proprio l'opposto, e cioè quello di controllare le istanze settoriali, particolari, regionalistiche, municipalistiche, eccetera, senza dare loro espressione nella seconda Camera.

Siamo, ovviamente, contro una differenziazione nei tempi di elezione delle due Camere, perché essa comporta una possibilità di maggioranze diverse nelle due Camere, con ciò accentuando il disordine e la confusione politica che già sono rilevanti nello stato attuale.

Siamo contrari ad una separazione completa di funzioni tra le due Camere. Si darebbe vita ad un doppio monocameralismo, nel senso che se si affidasse ad una Camera l'intera funzione legislativa, ed all'altra l'intera funzione di controllo, di fatto avremmo due sistemi monocamerali attraverso un sistema che prevede due rami di Parlamento. Quindi, funzioni differenziate in un sistema bicamerale. Leggi bicamerali, leggi monocamerali, leggi-quadro, leggi organiche, leggi di bilancio, trattati internazionali, eccetera; l'elencazione può essere fatta utilizzando il materiale già a nostra disposizione.

Sul numero dei parlamentari, signor Presidente, ho fatto fare un rapido studio in relazione alla popolazione esistente nei paesi d'Europa occidentale. Da esso risulta che noi siamo rilevantemente sotto la media europea, e non sopra, e che per stare in questa media dovremmo avere 1.200 parlamentari. Non mi pare un problema di grande rilevanza il numero dei parlamentari, che comunque può essere utile ridurre, ma per ragioni puramente funzionali. D'altronde, abbiamo già le nostre difficoltà ad essere presenti in più Commissioni. Per il nostro studio abbiamo considerato i paesi di democrazia classica, parlamentare e non i paesi di democrazia socialista.

Mi pare molto importante il suggerimento dato dall'onorevole Riz e poi dall'onorevole Bozzi, circa la impossibilità di procedure decentrate, cioè di prevedere Commissioni in sede legislativa per leggi che comportano nuove e maggiori

spese. Mi pare sia una norma fondamentale da inserire nella Costituzione, come premessa di ogni complesso di norme attinenti alla costituzione economica.

Sono senz'altro personalmente favorevole alla ipotesi di un certo allargamento di procedure bicamerali, una volta mantenuta una parziale distinzione di funzioni; una delle possibilità è che il Parlamento in seduta comune accordi la fiducia al Governo. Mi pare utile precisare anche che si potrebbe essere favorevoli ad una Commissione mista, di tipo francese o tedesco, in caso di insorgenza di conflitti tra i due rami del Parlamento, ma soltanto nei casi di leggi bicamerali; nei casi di leggi monocamerali, non avrebbe senso l'istituzione di una Commissione mista. Quindi, questa è una sottodistinzione che potrebbe essere utile fare.

Per quanto riguarda, infine, il tema della rappresentanza, temo fortemente — e sottopongo questo timore ai miei colleghi della sinistra, in particolare — che abbia profondamente ragione l'onorevole Pontello, il quale ha notato che la revisione del sistema elettorale comporta la revisione della normativa sui partiti e conseguentemente anche della normativa sui sindacati; sicché, si pone in essere un processo normativo che parte dalla modifica del sistema elettorale ed arriva necessariamente alla regolamentazione giuridica del partito, dei bilanci dei partiti, della vita interna dei partiti, della vita interna dei sindacati. Può essere che sia una strada che bisogna cominciare a percorrere — noi stessi siamo favorevoli —, ma dubito che esistano attualmente le condizioni storico-politiche (per così dire, in termini un po' aulici) che ci consentano di imboccarla. La coerenza vuole che il problema si ponga in questi termini. Non c'è dubbio: se tocchiamo la rappresentanza, tocchiamo tutto il complesso degli strumenti che in qualche modo hanno attinenza con la rappresentanza, e in primo luogo i partiti politici, soprattutto se andassimo verso soluzioni elettorali di tipo uninominale. L'esperienza inglese da questo punto di vista parla chia-

rissimo (ed ha ragione il collega Russo). La forza dei partiti è immensa nella designazione delle candidature. I partiti, anche nella frammentazione attuale, sono pur sempre un elemento di ricomposizione della società, sono fatti unitari e sintetici rispetto alla molteplicità delle spinte a cui assistiamo.

Dico con franchezza che siamo contrari ad ogni modifica del sistema elettorale attuale. Questa è la nostra posizione di fondo; su questo siamo del tutto intransigenti. Ma, da un punto di vista di pura speculazione teoretica e conoscitiva, l'osservazione del collega Barbera è quella che deve portare ad ostacolare l'introduzione di un sistema di tipo uninominale. Infatti, se il problema-chiave che abbiamo di fronte, onorevole Barbera, è quello di creare istituzioni e strumenti che consentano politiche unitarie, sintetiche, di ricomposizione rispetto alle spinte frammentanti che esistono, allora va considerato che il sistema elettorale uninominale — pone l'eletto da una parte sotto il controllo diretto dei partiti (e questo può ancora andar bene) e dall'altra — proprio per accentuare la sua autonomia di giudizio e la sua capacità di rielezione — lo porta a rappresentare in Parlamento la molteplicità delle spinte locali che egli inevitabilmente riceve. Sicché, rispetto ad una molteplicità di spinte di carattere verticale, di interessi sezionali verticalizzati, porteremmo anche in Parlamento, attraverso il sistema uninominale, la rappresentanza diretta di una serie di spinte localistiche e municipali.

BARBERA. Con il collegio grande, attraverso le preferenze, si tende a frantumare; col collegio piccolo, si rappresenta il cittadino.

BATTAGLIA. Il cittadino è un'astrazione assoluta, onorevole Barbera! Il cittadino non esiste.

BARBERA. Basta guardare la campagna elettorale che si fa nei giornali...

BATTAGLIA. Il problema si può risolvere. Ma, dal punto di vista puramente teorico, questi tipi di interessi verticali e organizzati non possono non riflettersi nei partiti; anzi, questi ultimi strutturalmente hanno sezioni organizzative che tendono proprio a penetrare in questi settori sociali e, quindi, a rappresentarne gli interessi. La rappresentanza degli interessi è una norma della vita politica. Gli interessi entrano direttamente nei partiti, sia attraverso i parlamentari che attraverso altre forme. Il problema nostro è, allora, impedire che vi sia una eccessiva rappresentanza di una molteplicità di interessi frammentanti (per usare un termine abbreviato). Se si crea un sistema elettorale che, accanto al necessario ingresso di interessi verticali e organizzati, già presenti nei partiti, porta anche la rappresentanza di una molteplicità di spinte di carattere puramente localistico, si arriva alla distruzione del sistema politico. È evidente. L'idea quindi che il sistema uninominale, rispetto alla necessità di una politica di ricomposizione, che i partiti riescono male ad assicurare, sia uno strumento per dar luogo ad una rappresentanza politica in grado di produrre politiche sintetiche, a me pare di una assurdità totale.

Circa il sistema elettorale attuale, comunque, ho già detto che noi siamo decisamente contrari ad ogni sua modifica, che non corrisponderebbe ad alcuna logica di funzionalità delle istituzioni. È un errore di carattere teorico portare i problemi di governabilità al livello della rappresentanza politica. Essi si affrontano e si risolvono a livello delle istituzioni che consentono o meno la governabilità, mentre il portarli a livello di rappresentanza in realtà nasconde un intento di carattere politico. Allora, parliamo francamente di politica, del sistema politico italiano, delle funzioni diverse che hanno i partiti politici, e facciamo una discussione onesta su questo punto! In questa ottica, sarà difficile trovare un punto di incontro su qualsiasi posizione che tenda appunto a modificare un sistema politico

che assicura oggi, attraverso il sistema proporzionale, ampio spazio di rappresentanza a forze che esprimono — non tanto casualmente — proprie istanze di ricomposizione e politiche di sintesi, rispetto a partiti che effettivamente, per le loro dimensioni e per la loro natura intrinseca, esprimono una molteplicità di spinte. Quindi, se vogliamo parlare di politica, parliamo di politica; ma che si tenti di far passare una modifica del sistema elettorale come un problema di

governabilità, questo francamente no! Da tale punto di vista, benché disposti a discutere all'infinito, dobbiamo dire preliminarmente con chiarezza che non bisogna confondere due tipi e due ordini diversi di problemi.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato 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

INDICE

Seguito e conclusione della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento):	PAG.	Sull'ordine dei lavori:	PAG.
PRESIDENTE	279, <i>passim</i>	PRESIDENTE	286, 287, 288
MANCINO	279	LABRIOLA	286
		RUMOR	286
		ZANGHERI	286
		SCOPPOLA	287
		RASTRELLI	287
		GALLO	288

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 9 marzo 1984.

(È approvato).

Seguito e conclusione della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito e conclusione della discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento) ».

Onorevoli colleghi, i lavori della nostra Commissione procedono purtroppo con crescenti difficoltà a causa dell'intensità e della complessità degli impegni cui sono chiamate a far fronte le Assemblee dei due rami del Parlamento. Occorre, pertanto, programmare il prosieguo della nostra attività ricercando la più razionale utilizzazione degli spazi temporali che per essa restano disponibili.

Come la Commissione ricorda, anche a nome dell'Ufficio di presidenza allargato avevo pregato i colleghi di far pervenire alla Presidenza stessa documenti riassuntivi, dal contenuto più concreto possibile, che esponessero analisi e proposte dei vari gruppi in ordine alle questioni del bicameralismo e del tipo di legge elettorale da ritenersi preferibile. Essendo pervenuti gran parte di tali documenti — mancano ancora quelli del gruppo del Movimento sociale italiano - destra na-

zionale, del gruppo radicale e del gruppo di democrazia proletaria — ho provveduto a farne distribuire copia a tutti i colleghi.

Come ho avuto, inoltre, modo di comunicare in una lettera inviata a tutti i commissari, l'Ufficio di presidenza allargato, di cui fanno parte i rappresentanti di tutti i gruppi, si è costituito in gruppo di lavoro, apparendo questa la soluzione più agile e idonea al fine di effettuare un proficuo esame dei documenti cui mi sono testè riferito.

Per quanto riguarda l'odierna seduta, ritengo che si possa oggi concludere il dibattito sui temi del bicameralismo e della legge elettorale. Circa la fissazione della data delle successive sedute, potremo prendere una decisione in relazione all'andamento dei lavori parlamentari. Il seguito della discussione riguarderà, secondo i criteri ed il metodo fino ad ora seguiti, le tematiche concernenti le fonti legislative, i partiti, il Presidente della Repubblica, il Governo ed il *referendum*, nella forma propositiva ed abrogativa, rispetto alle quali, per altro, interessanti anticipazioni sono già state espresse nei documenti concernenti il bicameralismo e la legge elettorale.

Ha chiesto di parlare il senatore Mancino. Ne ha facoltà.

MANCINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero svolgere alcune considerazioni sui temi di cui dobbiamo occuparci oggi, collegandomi alle riflessioni, che sono state fatte, in merito, dal gruppo della democrazia cristiana nel documento al riguardo elaborato.

Chiedo scusa ai colleghi per l'impossibilità di far riferimento, in questo mio intervento, anche alle considerazioni ed

alle ipotesi espresse dagli altri gruppi, disponendo solo da questa mattina dei documenti da ciascuno di essi elaborati.

Desidero, anzitutto, rilevare come il momento attuale sia contraddistinto da una crisi dovuta, prevalentemente, alla crescita dei livelli istituzionali, introdotti nell'ordinamento del nostro paese.

Non vi è dubbio, infatti, che l'Italia sia tra i paesi occidentali quello maggiormente caratterizzato da pluralismo istituzionale: accanto alle forme istituzionali tradizionali, cioè al Governo ed al Parlamento, si sono aggiunte dal 1970 le regioni ed è seguito un costante rinvigorismento delle autonomie (si pensi alle comunità montane, alle esperienze di decentramento politico-amministrativo, come nel caso delle unità sanitarie locali e dei consigli circoscrizionali, nonché alle forme nuove di partecipazione nel settore della scuola).

Tale processo ha consentito al nostro paese di raggiungere alcuni traguardi istituzionali e politici di grande rilievo.

Occorre, altresì, rimarcare che in Italia, per altro verso, esiste, più che in altri paesi occidentali, una complessa e, a volte, paralizzante macchina della pubblica amministrazione, mentre molte riforme « illuministiche » o appaiono già superate o sono poste in discussione, come nel caso della riforma sanitaria.

Un ulteriore problema è rappresentato dal fatto che ciascun livello istituzionale ha imboccato una propria strada, senza rapportarsi ad alcun riferimento d'insieme ed in assenza di una politica di coordinamento che dovrebbe, invece, essere incisivamente perseguita dai rami alti verso quelli più bassi, nell'ambito dei vari livelli istituzionali previsti dal nostro ordinamento.

Acuta è apparsa, negli anni '70, la diaspora di competenze tra Stato e regioni, che ha coinvolto prerogative e poteri del Governo e del Parlamento, essendosi le regioni contrapposte, a volte in modo piuttosto vivace, allo Stato e lo Stato avendo praticato un comportamento di resistenza non sempre passiva.

La conflittualità è stata il dato permanente, caratteristico dell'intero arco degli

anni '70. Per non parlare, poi, del versante « inferiore »: il rapporto tra le regioni e gli enti locali è vissuto della accennata diaspora tra Stato e regioni e della tenace resistenza delle regioni ad attuare il disegno del Costituente, ad essere, cioè, enti di legislazione e di programmazione, piuttosto che di gestione.

Di questa situazione hanno sofferto principalmente gli enti locali, rimasti a metà del guado, metà ancora autarchici e per buona parte manageriali e spendaccioni: possiamo affermare che le istituzioni, nel loro complesso, si sono trovate come quel tale malato manzoniano che più si eccitava e meno trovava requie.

Una nota caratteristica del nostro ordinamento e, perciò, un difetto consistente della nostra democrazia è costituito dal fatto che è stata sempre carente l'attività decisionale; peraltro, il bicameralismo uguale — così come si è realizzato — molte volte rituale e ripetitivo, non ha consentito utili scambi di riflessioni tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento; esso ha più volte rallentato l'opera del legislatore, vista nel suo complesso, senza dare un impulso al rinnovamento o all'ammmodernamento del nostro paese.

Parlo, in particolare, delle regioni, perché su di esse articolerò la mia riflessione, sulla prospettazione del bicameralismo ineguale: esso è frutto di una riflessione più generale e costituisce — seppure con motivazioni diverse — un punto fermo del documento presentato dalla democrazia cristiana.

Per ciò che concerne le regioni, reputo che ci siamo trovati di fronte ad una esigenza di decentramento imposta dal quadro politico: solo a singhiozzi, infatti, vennero operati i trasferimenti delle funzioni (soprattutto quelli del 1972), senza tener conto di settori organici né del complesso delle competenze regionali così come delineate nell'articolo 117 della Costituzione.

Un'opera di aggiustamento — ma solo di questo si è trattato — è avvenuta nel 1977, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616, in base al quale sono

intervenuti più organici trasferimenti per settore; ma, sulla testa delle regioni, è stata anche operata un'arditezza costituzionale (uso un eufemismo): in sostanza, abbiamo avuto cura di non depauperare di prerogative i comuni nel quadro, da una parte, del completamento del trasferimento delle funzioni alle regioni e della esigenza, dall'altra, di rinvigorismento delle attività degli enti locali (anche se in maniera frammentaria, eppure rilevante).

Tutto questo, però, è avvenuto con estremo ritardo e si è innestato in un contesto regionale già fortemente caratterizzato da una tendenza prevalentemente gestionale: le regioni, infatti, di già gestivano le funzioni loro attribuite e, a tale scopo, si erano già date un assetto burocratico-strutturale non più coincidente con il disegno del Costituente.

Tutta la polemica che vi è stata tra lo Stato centrale e le regioni, nonché le accuse nei confronti di queste ultime, possono, forse, essere spiegate alla luce di tali considerazioni.

È possibile individuare in proposito un duplice livello di responsabilità: quello del legislatore nazionale, per non aver previsto tempestivamente il trasferimento delle funzioni proprie delle regioni e quello di queste ultime nel non aver saputo cogliere il disegno del Costituente, dandosi, cioè, un assetto snello, agile, utilizzando l'istituto della delega e in tal modo anticipando la grande riforma delle autonomie, sulla quale è ancora aperto il dibattito tra le forze politiche.

La domanda che dobbiamo porci, oggi, è la seguente: chi ha coordinato fino ad oggi a livello istituzionale e chi — perché non dirlo? — ha controllato la complessiva attività delle regioni?

Ad eccezione dell'opera diligente di funzionari di prestigio della Presidenza del Consiglio dei ministri — che si è limitata a meri riscontri giuridico-costituzionali — è mancato nel rapporto Stato-regioni un coordinamento organico, tale da comprendere tutti i movimenti in basso rispetto a tutti i procedimenti di resistenza in alto: da una parte, si è manifestata

una resistenza passiva dei vertici dello Stato contro le regioni; dall'altra abbiamo registrato strappi anche violenti, progressivi, di prerogative delle regioni, non sempre coerenti con il disegno del Costituente: è mancata, onorevoli colleghi, una strategia del regionalismo italiano.

Eppure, l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 — il collega Barbera lo ricorderà — decreto certo manchevole in alcune parti, eccedente in altre, prevedeva un meccanismo di coinvolgimento istituzionale, che è stato permanentemente sottovalutato a livello di Governo e di Parlamento; in base a quell'articolo, lo Stato avrebbe dovuto determinare gli obiettivi dello sviluppo con il concorso delle regioni, ma ciò fino ad oggi non è mai avvenuto, né attraverso le leggi finanziarie, né attraverso l'approvazione di programmi cosiddetti poliennali.

Si sono riscontrate asetticità e indifferenza rispetto alla periferia senza un coinvolgimento dei livelli istituzionali fondamentali: le regioni e gli enti locali.

Nel citato articolo 11 si prevede, inoltre, che è compito delle regioni quello di realizzare la programmazione regionale con il concorso degli enti locali.

Ripeto: né lo Stato, con le leggi finanziarie via via approvate o con apparenti bilanci poliennali, né le regioni sono riusciti a realizzare obiettivi di organizzazione dell'azione pubblica in coerenza con un disegno più generale: è mancato il respiro di un disegno strategico: la programmazione o è stata astratta (indicazione di obiettivi generici) oppure, quella delle regioni, ad esempio, è stata riferita ai soli bisogni regionali, ma, rimasta priva dei mezzi necessari, è mancata di precisi riferimenti generali, che avrebbero potuto consentire alle stesse di utilizzare obiettivi che sono, nello stesso tempo, priorità e vincoli; quella regionale, inoltre, è risultata anche contraddittoria con la situazione più generale, non armonizzata nell'ambito del territorio: spesso molte regioni non hanno programmato affatto. E non hanno, poi, completamente sbagliato.

Ora, in un paese come il nostro, in cui si fanno grandi affermazioni di principio alla vigilia dell'approvazione di ogni legge importante (ad esempio, la legge finanziaria) o si preannunciano strategie più complessive, (articolo 11 del decreto presidenziale n. 616), in un paese come il nostro, in cui alle affermazioni di principio non corrispondono spesso comportamenti istituzionali conseguenti, la crisi di identità delle istituzioni è di tutta evidenza.

Sul versante regionale, ricordo come la Commissione per le questioni regionali, di legislatura in legislatura, conduca delle indagini conoscitive, operando raffronti — dal punto di vista quantitativo — fra leggi varate in sede regionale, rinviate dalla sede governativa, definitivamente approvate. L'errore consiste nell'accontentarsi di valutare un controllo giuridistico, molte volte figlio anche del compromesso politico: spesso vengono approvate leggi che non dovrebbero esserlo.

Mai il Parlamento si è interessato delle leggi regionali, soprattutto dei loro contenuti: le leggi regionali o hanno subito il controllo burocratico della Presidenza del Consiglio, cui ho fatto cenno, o sono state spedite direttamente dinanzi alla Corte costituzionale, per questioni di presunta incompatibilità con la norma costituzionale: mai il contenuto di una legge regionale è stato oggetto di esame, di approfondimento e di decisione da parte del Parlamento.

Questo — a mio avviso — è uno dei punti più carenti del rapporto fra il legislativo e le regioni. Eppure, la programmazione dovrebbe fissare degli obiettivi, delle priorità e dei vincoli; quando questi si trasferiscono a livello periferico il comportamento non dovrebbe contrastare l'obiettivo più generale.

Nessuno, oggi, istituzionalmente fissa gli obiettivi; non se ne interessano le Camere, non se ne interessa il Governo, che è alle prese, giorno per giorno, con problemi sempre più anomali rispetto al disegno costituzionale; non vi è oggi, per altro, neppure la sede istituzionale: se noi, signor Presidente, volessimo, con

una mozione, avviare una discussione sul contenuto di una legge regionale, gli effetti o sarebbero astratti o addirittura non se ne avrebbero, in quanto il Parlamento si interesserebbe di una questione — pure importante — senza potere utilizzare puntuali procedure di contestazione o di annullamento.

Nel documento elaborato dalla democrazia cristiana è stata, a mio avviso, sufficientemente sottolineata l'esigenza dell'attribuzione al Senato della funzione di coordinamento di tutto l'ordinamento regionale: attività, legislazione, pianificazione. Ma ciò non basta, in quanto i rapporti verrebbero configurati in maniera statica, senza nessun dinamismo, senza — come si dice — movimento. Uno Stato centrale, che si intestardisca a conservare gelosamente alcune inutili prerogative, non avvia alcun processo di ammodernamento e di armonizzazione istituzionale; ritengo che occorrerà accrescere le funzioni legislative delle regioni in via diretta o prevedere anche una funzione legislativa delegata da parte dello Stato, per completare i trasferimenti del 1972 e del 1977: questo, infatti, è uno Stato delle autonomie, non è uno Stato che ha anche le autonomie al suo interno!

In coerenza con quanto il professor Cassese va affermando da anni, noi dobbiamo assecondare un'ulteriore tendenza al decentramento delle stesse attività dello Stato: cioè, attribuire prerogative e competenze alle regioni non significa privare la periferia della presenza dello Stato. Anzi, il professor Cassese prevede che, più si va avanti lungo questo processo, più si avverte l'esigenza di decentrare in basso alcune attività fondamentali dello Stato.

L'articolo 124 della Costituzione evidenzia, a questo punto, tutto il suo valore: storico, costituzionale, giuridico; ma esso è timidamente affacciato, vuoi quando si presenta all'attenzione del Parlamento il disegno di legge sulle autonomie, vuoi quando si presenta il disegno di legge di riforma della Presidenza del Consiglio. Esiste una sorta di diffidenza verso

quest'organo, tipica espressione di Governo, per una sua articolazione in periferia; ogni iniziativa sembra urtare col disegno più generale del potenziamento del commissario di Governo, che — si badi — dovrebbe assicurare il coordinamento delle attività residue dello Stato armonizzandole con quelle regionali.

Il processo, colleghi, è quello di avvicinare le attività dello Stato alle attività delle regioni, non viceversa: del resto, questo era il disegno del Costituente che, mi pare, allo stato, resista in tutta la sua validità. Ma poiché il coordinamento non implica necessariamente gerarchizzazione, potremmo tranquillizzare anche la nostra ostile burocrazia: nessuno intende gerarchizzare le prefetture; c'è, tuttavia, bisogno di coordinare le loro attività provinciali a livello regionale.

Parlerò ora brevissimamente — anche perché il tema è limitato alla ricerca di funzioni distinte del Senato — dei livelli di autonomia.

Discutiamo tanto della riforma delle autonomie e delle condizioni finanziarie. Vi è da dire che consentire agli enti locali di spendere senza nessuna « responsabilità », salvo qualche sporadico intervento da parte della Corte dei conti, significa non prendere in considerazione né il gigantismo spendaiolo delle aree metropolitane (e ciò che esse producono di destabilizzante dal punto di vista della spesa pubblica) né la dispersione delle risorse da parte dei mille e mille piccoli comuni che ci ritroviamo.

Chi coordina gli enti locali ?

Questa è la domanda, che le rivolgo, signor Presidente.

Le regioni, si dirà: ma vi sono prevenzioni per una delega legislativa da parte dello Stato a favore delle regioni, per quanto riguarda più articolati controlli di risultato nei confronti degli enti locali !

Al Senato stiamo discutendo — si tratta di un confronto abbastanza serrato tra le forze politiche (e parlo di forze politiche che vanno anche al di là della stessa maggioranza di Governo) — la riforma delle autonomie, ed è prossimo anche l'i-

nizio della discussione del disegno di legge costituzionale di soppressione dell'ente provincia, presentato dal partito repubblicano (se ne comincerà l'esame la prossima settimana).

È stata messa in calendario per il mese di maggio la discussione della proposta di soppressione della provincia. Probabilmente, verrà anche presentata una mozione indicativa di possibili linee di riforma delle autonomie.

Sono persuaso che il Senato potrebbe rispondere adeguatamente sia alle esigenze di coordinamento dell'ordinamento regionale, sia a quelle di coordinamento dell'ordinamento delle autonomie. Allo stesso modo — ed accennerò all'argomento soltanto con poche parole, per non dilatare eccessivamente il tema del mio intervento — il Senato potrebbe assolvere importanti funzioni sia in materia di politica comunitaria, sia in materia di trattati internazionali.

A proposito della politica comunitaria, desidero far rilevare che, a parte alcuni disegni di legge approvati spesso fra la disattenzione del Parlamento (relativi in genere al recepimento delle direttive) finora non è stata svolta nessuna azione significativa. Infatti, in quest'ambito potrebbe e dovrebbe essere esercitata un'attività di controllo, che tocca direttamente gli interessi vitali del nostro paese e della nostra economia. Nessuno di ciò oggi si fa carico: il Governo non ha tempo ed il Parlamento non se ne è mai interessato.

Si può constatare, perciò, che esista una vera esigenza che una Camera curi in particolare il coordinamento degli ordinamenti interni ed internazionali.

Per questa ragione, reputo labile e non del tutto convincente l'ipotesi del monocalameralismo: quest'ultimo, anziché eliminare i difetti ai quali ho fatto riferimento, accentuerebbe ancora di più la crisi dello Stato. Un Parlamento così monostrutturato, infatti, curerebbe esclusivamente una legislazione di *routine* che, pur se volta al raggiungimento di grandi traguardi, sarebbe in ogni caso statica all'interno di un paese in forte movimen-

to rispetto agli attuali assetti interni ed internazionali.

Una « Camera di coordinamento istituzionale e comunitario » eviterebbe la preoccupazione degli effetti del progressivo decentramento. Perché, infatti, dovremmo preoccuparci di decentrare, se ci fosse una istituzione in grado di ricondurre ad unità la politica complessiva del paese ?

Non si porrebbe più il problema di trattenere competenze, come oggi spesso avviene — a questo proposito desidero richiamare l'attenzione dei colleghi su un solo esempio: quello della legge « quadri-foglio » e del rapporto verticale che si è creato tra lo Stato e le regioni. D'altronde, tutte le leggi di spesa riproducono l'esigenza di un rapporto verticale strutturale con un ministro al vertice e con un assessore regionale in periferia, quasi gerarchicamente dipendente dal ministro.

Tale « Camera del coordinamento » non interferirebbe nelle attività di Governo e non sciuperebbe occasioni di leggi-quadro: quelle che abbiamo posto in essere negli ultimi anni rappresentano soltanto un compromesso, per altro scientificamente ignobile, a fronte della resistenza centralistica verso leggi-principio entro i cui limiti le regioni avrebbero dovuto legiferare (mentre non hanno potuto sempre farlo automaticamente).

Accennerò in breve al tema della delegificazione per la parte riguardante il trasferimento di potere normativo all'esecutivo. Bene ha fatto il collega Ruffilli a sottolineare l'esigenza di esame da parte del Senato circa il suo esercizio e il controllo della coerenza con i principi costituzionali nell'ambito di atti normativi individuati anche per contenuto.

Quando si parla di funzione prevalente di indirizzo e di funzione prevalente di controllo, sono preoccupato; con difficoltà riesco ad immaginare una funzione di indirizzo esercitata da un solo ramo del Parlamento senza che questo attenui l'autorità ed il prestigio istituzionale dell'altro. In questo momento mi limito soltanto a porre il problema, ma non posso fare a meno di ricordare che principi ed

indirizzi riguardano il sistema complessivo istituzionale, non una sua parte: accettare la distinzione non credo ne guadagnerebbe la Camera che li dovesse perdere.

Nella nota elaborata dal gruppo della Democrazia cristiana è stato posto in rilievo che è da rifiutare sia una formula di Governo debole e di Parlamento forte, sia il contrario. È da auspicare, viceversa, che il rafforzamento avvenga sui due versanti: quello del Governo e quello del Parlamento. Il rafforzamento dei due livelli è indispensabile per la vita stessa della nostra democrazia.

Le ultime esperienze istituzionali, però, pongono un problema che definirei — non ho intenzione di suscitare irritazione: la mia è soltanto una riflessione di carattere tecnico — di corruzione procedimentale nei procedimenti di formazione legislativa e nei contenuti delle leggi.

Non esiste un disegno di legge che non abbia subito nel suo *iter* una coabitazione di tesi anche tra loro contrapposte.

Questa è l'esperienza della nostra democrazia: esaltante per certi versi, ma preoccupante per altri. Ed è difficile, con una cultura così diffusa di democrazia consensuale, immaginare d'introdurre nel nostro paese un criterio distintivo tra una maggioranza, che si assuma per intero la responsabilità di governo, e di una minoranza che eserciti il suo ruolo di controllo. È difficile anche per me, che della maggioranza faccio parte; immagino quanto sia complicato per le opposizioni, dopo trent'anni di esperienze anche positive, immaginare uno spartiacque di impenetrabili confronti a livello parlamentare. Esiste però, la necessità di una riflessione tra democrazia consensuale e democrazia conflittuale.

All'interno del nostro paese è stata certamente rotta — o non è mai esistita! — la regola, secondo la quale le maggioranze governano e le minoranze controllano. Il dato maggiormente paradossale è che le leggi, fortemente emendate con l'apporto delle opposizioni, vengono però, quasi sempre intestate alla responsabilità del Governo. Queste sono leggi di nes-

suno, non hanno paternità. Ad esempio, con riferimento alla riforma sanitaria tutti diciamo di non essere responsabili, eppure è stata varata in un clima di « solidarietà nazionale », avendo assunto ciascuno di noi la propria parte di responsabilità in positivo per fare una legge che oggi non ha né padre né madre.

PRESIDENTE. Magari si tratta di un ripudio di paternità.

MANCINO. Accolgo il rilievo, Presidente.

Parlando di queste questioni, non mi riferisco tanto alle leggi fondamentali: capisco bene che leggi attuative dei principi contenuti nella Carta costituzionale — quali lo statuto dei lavoratori o quella istitutiva delle regioni a statuto ordinario, ad esempio — non possono non risentire dell'apporto derivante dal confronto fra tutte le forze politiche vive e vitali presenti in Parlamento.

Nell'ambito della normale amministrazione, della normale gestione dell'attività legislativa, questa confusione di ruoli distorce — epperò — e snatura le funzioni costituzionali; in questa distorsione si ritrovano le ragioni delle prevaricazioni istituzionali: il Governo usurpa l'attività legislativa, le Camere quella gestionale.

La tendenza di questi ultimi anni è stata senz'altro quella dell'abuso della decretazione d'urgenza: spesso il Parlamento è stato attore passivo, docile e rassegnato.

So che quanto sto per dire probabilmente farà « arricciare il naso » a molti acuti costituzionalisti: se non introduciamo una disciplina diversa per l'approvazione dei decreti-legge, prevedendo una ratifica o una reiezione pura e semplice, parizzeremo definitivamente il Parlamento. Se consideriamo l'esperienza di questi giorni, possiamo facilmente rilevare che, pur avendo introdotto la sessione di bilancio, non siamo in grado di varare nessuna legge significativa.

Ciò, naturalmente, blocca l'attività del Parlamento, rende instabili i governi,

indebolisce progressivamente le istituzioni.

La domanda che pongo ai colleghi è, quindi, la seguente: è possibile attribuire ad una Camera le funzioni di indirizzo ed all'altra quelle di controllo? Se riusciremo, infatti, a convincerci del fatto che ciò sia possibile — ma io ho avanzato dubbi — probabilmente avremo compiuto un ulteriore passo avanti, verso il bicameralismo ineguale.

Al Senato resterebbero, oltre alle competenze cui ho fatto riferimento, quelle concernenti la difesa delle libertà civili — a parte materie inevitabilmente comuni, di competenza di entrambi i rami, per le quali si può ipotizzare una disciplina diversa della doppia lettura.

In ordine al discorso della trasparenza, ritengo che essa vada intesa anche nel senso di una chiara individuazione delle responsabilità dirette e personali. Come non pensare, quindi, al problema del voto segreto e ad una modifica degli attuali meccanismi, che consenta al parlamentare di dare conto della propria attività? Occorre una revisione dei criteri di formazione della volontà parlamentare: non sottovaluto i limiti derivanti dal carattere del nostro procedimento elettivo e dalla necessità di garantire l'espressione di posizioni personali.

La previsione di *quorum* più elevati, per preferire la votazione segreta con riferimento, peraltro, a particolari materie e procedure, potrebbe dare soddisfazione ai sostenitori della libertà assoluta del votante: nessuno gli vuole o gli deve far « pesare » in ogni occasione la sua origine partitica.

Ritengo, inoltre, importante sottolineare che, qualora si immaginasse di modificare la Carta costituzionale, prevedendo Camere con funzioni diverse, senza ritocco alcuno alla loro composizione numerica, non si sfuggirebbe al risultato di riprodurre gli errori determinati negli ultimi trent'anni.

Occorre una consistente riduzione del numero dei membri della Camera e del Senato: personalmente, avanzo la proposta di ridurre di un terzo il numero dei componenti dei due rami del Parlamento.

Se non si dovesse pervenire a tale risultato, vi sarebbe da chiedersi perché abbiamo dato vita alle regioni, perché parliamo di accrescerne le competenze legislative dirette o delegate, perché discutiamo di Stato delle autonomie.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica si potrebbe, certo, sia pure in modo contenuto, elevare il numero dei membri di diritto, tenendo conto di particolari *status*, quali quelli di presidente della Corte costituzionale, di presidente della Cassazione, di presidente del Consiglio di Stato, di presidente della Corte dei conti, di avvocato generale dello Stato, ed estendendo forse tale prerogativa agli ex presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri. Sono convinto che ogni ipotesi resterebbe mera affermazione di principio, qualora non si affrontasse — ma è un tema che non desidero trattare per esteso in questo mio intervento — il problema della stabilità dell'esecutivo.

Ci si preoccupa molto dell'esercizio del potere legislativo e della salvaguardia dei diritti del singolo parlamentare, mentre i problemi dell'esecutivo sono posti in secondaria posizione. Eppure nei paesi occidentali, dalla Francia, all'Inghilterra, alla Germania, i meccanismi istituzionali tendono tutti a garantire la stabilità del Governo, quale primaria esigenza della società, accanto alle altre della difesa dei diritti inalienabili e costituzionali di ciascuno. In materia di sistemi elettorali, quindi, sono dell'avviso che o si decide in favore della ipotesi di prevedere un premio in alto o si accoglie la soluzione — propendo per quest'ultima! — di una penalizzazione in basso; *tertium non datur*, in un paese che soffre dei mali che conosciamo: non basta, a mio avviso, prevedere differenti funzioni per i due rami del Parlamento; occorre creare le condizioni per rendere stabili, autorevoli e prestigiosi anche i Governi che esprimiamo.

PRESIDENTE. Non essendoci altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento).

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che invierò a tutti i commissari un documento nel quale cercherò 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.

LABRIOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LABRIOLA. Poiché è prevedibile che il ritmo dei lavori della Camera non consentirà alla Commissione di riunirsi nei prossimi giorni in sede plenaria, chiedo al Presidente ed ai colleghi se intendano aderire alla proposta di far lavorare in tale periodo il gruppo di lavoro, consentendo che esso si riunisca eccezionalmente nel palazzo di Montecitorio.

RUMOR. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUMOR. Desidererei sapere se il documento che verrà presentato dal Presidente sarà poi sottoposto alla Commissione nel suo *plenum*.

ZANGHERI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZANGHERI. Vorrei sapere se tra le fonti normative sia compresa anche la materia dei trattati internazionali.

PRESIDENTE. Senza dubbio, onorevole Zangheri; per quanto la materia dei trattati internazionali debba essere vista anche nelle sue connessioni con l'istituto del *referendum*, tanto che qualche gruppo vi ha già accennato nel suo documento.

All'onorevole Labriola ed al senatore Rumor vorrei precisare che è mia intenzione convocare nel più breve tempo possibile l'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi in funzione di gruppo di lavoro; tale convocazione, però, dovrebbe avvenire successivamente al momento in cui avrò avuto modo di stendere il documento preannunciato. D'altronde, un lavoro di riassunto delle varie proposte contenute nei diversi documenti potrà sicuramente giovare alla speditezza dell'attività della Commissione. Mi auguro che ciò possa avvenire prima delle vacanze pasquali, in modo che dopo tale periodo si possa convocare una seduta.

Intanto, la Commissione nel suo *plenum* affronterà i temi che ho già detto: fonti normative, Governo, partiti e Presidente della Repubblica, temi che hanno una qualche connessione tra loro; continueremo poi a procedere nello stesso modo: se lo riterremo opportuno, presenteremo degli altri documenti, altrimenti io stesso mi incaricherò di riassumere le varie proposte in maniera alternativa. Naturalmente, senatore Rumor, tale lavoro non si esaurirà nell'Ufficio di presidenza, ma, dopo che esso avrà assunto le opportune determinazioni, queste ultime verranno sottoposte al vaglio della Commissione.

SCOPPOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCOPPOLA. Ritengo che un punto della questione vada ulteriormente approfondito e chiarito. È necessario, cioè, a mio avviso, assicurare la massima pubblicità alla trattazione degli argomenti che sono già stati messi a fuoco e che costituiscono nodi decisivi della riforma istituzionale. Non vorrei che il rinvio di alcuni temi all'Ufficio di presidenza al-

largato ai rappresentanti dei gruppi, mentre la Commissione prosegue il dibattito su altri temi, diluisse — per così dire — l'attenzione politica su argomenti qualificanti e si attenuasse il senso di responsabilità complessivo che questa Commissione deve dimostrare in ordine agli argomenti individuati.

Vorrei, pertanto, rivolgere al Presidente — in tal modo credo di interpretare il pensiero del mio gruppo — l'invito di sottoporre il documento alla Commissione nel suo *plenum*, affinché questa possa pronunciarsi tra le diverse proposte che, sulla base della comparazione, ne formeranno oggetto. Le indicazioni politiche che emergeranno dal dibattito in Commissione formeranno poi la base del lavoro dell'Ufficio di presidenza. Non vorrei, insomma, che si scavalcasse questo momento di scelta politica che spetta con chiarezza alla Commissione plenaria.

RASTRELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Vorrei rilevare che, a mio avviso, il rapporto che lega i vari gruppi di argomenti di cui la Commissione dovrà discutere è di tipo organico, per cui sarà possibile trattare gli argomenti del secondo gruppo solo quando saranno stati definiti quelli del primo, e così via. Pertanto, iniziare contemporaneamente un discorso che è influenzato in modo diretto dalla soluzione del discorso precedente mi pare un modo di lavorare poco redditizio; tanto più che dell'Ufficio di presidenza che funge da gruppo di lavoro fanno parte diversi colleghi che, essendo impegnati in quella sede su un determinato argomento, non potrebbero assicurare la loro presenza in Commissione.

Per tale motivo pregherei il Presidente di valutare la possibilità di passare all'argomento successivo solo dopo aver esaurito la trattazione di quello precedente.

PRESIDENTE. Ovviamente tutti gli argomenti oggetto della trattazione della nostra Commissione sono tra loro legati,

ma da qualcuno bisogna pur cominciare; tuttavia, la proposta del senatore Rastrelli si può senz'altro prendere in considerazione.

Al senatore Scoppola vorrei far osservare che abbiamo tutti l'interesse che vi sia un'assunzione palese di responsabilità; ma io credo che sia preferibile pervenire all'esame della Commissione plenaria dopo che, quanto meno, nel gruppo ristretto di lavoro, siano state formulate alcune proposte concrete: se così non fosse, rischieremmo di riaprire in continuazione i discorsi di carattere generale, senza mai pervenire a qualcosa di concreto. Vorrei, comunque, tranquillizzare il senatore Scoppola sul fatto che sarà assicurata, ad ogni fase della discussione, la necessaria pubblicità.

GALLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLO. Vorrei sapere da lei, Presidente, quando pensa che potrà iniziare la discussione sui problemi relativi alla giustizia.

PRESIDENTE. Se potessi esprimere un mio auspicio, direi che la trattazione di tale argomento dovrebbe avvenire nel mese di giugno o, comunque, prima delle ferie estive; ma ovviamente ciò dipenderà dal ritmo che riusciremo ad imprimere ai nostri lavori. Riterrei comunque giovevole alla speditezza dei nostri lavori se ogni gruppo cominciasse a meditare sui vari temi, facendone magari oggetto di un documento. In tal modo, al momento di iniziarne l'esame, la Commissione disporrebbe già di una documentazione abbastanza completa.

La Commissione verrà convocata a domicilio.

La seduta termina alle 10,15.