

14.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 MAGGIO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE PERNA**INDICE****Comunicazioni del Presidente:**

	PAG.
PRESIDENTE	291, 307, <i>passim</i>
VASSALLI	294
SCOPPOLA	295
RUFFILLI	297, 298, 308

	PAG.
BARBERA	299
RUSSO FRANCO	303
RASTRELLI	305
GALLO	306
PERNA	309

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 5 aprile 1984.

(È approvato).

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Comunicazioni del Presidente ».

Onorevoli colleghi, credo necessario fare il punto del lavoro che abbiamo compiuto fino ad ora e di quello che resta da compiere. Siamo arrivati a circa la metà del nostro cammino: la prima seduta, quella di insediamento, avvenne il 30 novembre dell'anno scorso; sino ad oggi sono state tenute 14 sedute plenarie ed 11 sedute dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. Non sono poche, valutate in sé, ed anche, vorrei dire, se consideriamo le interruzioni dovute alle ferie natalizie, alle ferie pasquali, ai sei-sette congressi di partito che hanno avuto luogo nonché un certo clima, sul quale mi intratterò alla fine, un certo impegno particolare, assai pesante prima per il Senato e adesso per la Camera. Del resto vorrei fare anche a questo proposito una considerazione di carattere più generale: io non credo che una Commissione come la nostra possa verificare la sua validità in base al numero delle sedute; certo, bisogna discutere e quindi è necessario tenere le sedute, ma bisogna anche meditare, altrimenti si fanno sedute a vuoto, e devo dire che rileggendo — come ho fatto ieri — gli interventi finora effettuati, ne ho riscontrato

l'altissimo livello che, se vogliamo, è già un contributo importante.

Come sapete, ci siamo soffermati in particolare sull'argomento della rappresentanza politica, cioè Parlamento, monocameralismo-bicameralismo e legge elettorale. Su questo tema, dopo il dibattito preliminare di carattere generale, abbiamo svolto una serie di sedute più specifiche maggiormente aderenti all'argomento e poi, di comune accordo, abbiamo investito l'Ufficio di presidenza allargato costituito in gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro ha lavorato, come era suo dovere, e in questa sede sono emerse — come è logico e naturale — varie opinioni circa il Parlamento: si può dire che ci sia una prevalenza a favore del bicameralismo, però in questo ambito vi sono poi delle diversificazioni, in ordine alla sua natura, alla misura in cui adottarlo, alle sue funzioni, alla struttura da dare alle due Camere. Sono state prospettate varie ipotesi sulle quali mi soffermo fuggacemente perché le conoscete meglio di me: c'è chi prospetta il Senato delle competenze e quindi propende per la individuazione di particolari categorie di eleggibili; c'è chi, come me per esempio, preferisce un Senato composto su varie quote, una delle quali, sia pure di consistenza numericamente minore, riallacciata alle autonomie locali, con elezioni di secondo grado; c'è chi è favorevole ad allargare il numero dei senatori che io chiamo permanenti, cioè o di diritto o a vita, al fine di ottenere un nucleo permanente nel Senato che ne assicuri la continuità ed anche una funzione di moderazione in qualche misura distaccata dalla ingerenza troppo forte e troppo pesante dei partiti; c'è chi, naturalmente, è contrario a que-

sta ipotesi, in quanto potrebbe sbilanciare il criterio rappresentativo ed influire anche sulle maggioranze; quando queste maggioranze sono al limite numerico.

Quanto alle funzioni, anche qui c'è una gamma di opinioni e di pesi: c'è chi vorrebbe assegnare alla Camera dei deputati una funzione prevalentemente legislativa ed al Senato una funzione prevalentemente di controllo; c'è chi, all'opposto, crede difficile distinguere il controllo dalla normazione, ritenendo questi due momenti tra loro inscindibili; c'è chi assegna al Senato alcune materie, come (ad esempio in una proposta della democrazia cristiana) la politica estera o la politica comunitaria. Insomma c'è una serie di diversificazioni, che si riscontrano poi, ovviamente, anche per la legge elettorale.

C'è una posizione di principio, cara ai colleghi repubblicani, in base alla quale l'attuale legge elettorale così com'è non dovrebbe essere sostanzialmente mutata, salvo una ridefinizione dei collegi elettorali o la previsione di un collegio unico nazionale, prefabbricato o no, o la diminuzione delle preferenze e la purificazione del sistema proporzionale, che oggi, come voi sapete, dà un premio occulto ai partiti più grossi; vi è chi — tema caro alla democrazia cristiana, ed anche a me, in qualche misura — prevede, prospetta, predilige un patto di coalizione preelettorale per stabilire un rapporto fiduciario immediato tra corpo elettorale, maggioranza e Governo che finora, per le ragioni a tutti note, non si è potuto realizzare in Italia, in modo che il voto dell'elettore non sia una sorta di delega che si affida alla mediazione successiva dei partiti; c'è chi — ed io ho qualche riserva al riguardo — pensa di collegare questa coalizione ad un premio, sia pure di consistenza moderata: c'è chi si riferisce al sistema tedesco — a tutti noto — però escludendo le clausole di sbarramento presenti in quell'ordinamento; c'è chi combina, per così dire, i collegi uninominali con l'assegnazione dei seggi su base proporzionale, e questa è, se ho capito bene, la tesi del partito

comunista e forse anche di altri partiti di estrema sinistra.

Ora, l'Ufficio di presidenza-gruppo di lavoro che — come dicevo — si è soffermato su questi argomenti, e ha concordato sulla necessità che la Commissione plenaria affronti alcuni altri temi connessi con i problemi del Parlamento e cioè: le questioni relative al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale.

In sostanza, il gruppo di lavoro ha presente la complementarietà degli argomenti, la sistematicità dell'architettura, per cui « tutto tiene » — come sovente è stato detto da più parti — anche se è evidente che c'è qualcosa che tiene di più. In tale ambito, ai fini della rappresentanza politica, vanno individuati, appunto, i temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale.

Con la sintetica espressione « Governo » s'intendono i rapporti fiduciari, gli eventuali poteri autonomi del Presidente del Consiglio, la possibilità di una sua revoca, la titolarità della nomina. Anche la espressione « fonti normative » sottende un ventaglio di situazioni: la iniziativa popolare ed i limiti entro i quali essa può essere contenuta, la normazione del Parlamento, quella del Governo. Qui si pone un problema di delegificazione: si prospetta una riserva di regolamento, nonché un rinvigorismento della potestà normativa autonoma del Governo. Sono temi sui quali si chiede il parere più approfondito e specifico della Commissione plenaria.

Sarà necessaria, inoltre, un'ulteriore meditazione sul sistema elettorale. Sono problemi assai vasti ed importanti nel definire i quali, a mio avviso, sarà necessario tenersi lontani dal pericolo di aggravare il contenzioso costituzionale: infatti, quando ci si affida, nella determinazione delle competenze, al criterio delle materie, si corre il pericolo di sconfinamenti di competenze con una processualità eccessiva e, in ultima analisi, con un contenzioso costituzionale che è proprio l'ultima delle cose che ci dobbiamo augurare, se teniamo conto del ritmo assai lento con cui la Corte costituzionale è

costretta attualmente a lavorare, sempre che, ovviamente, non vogliamo mutare il meccanismo di funzionamento della Corte stessa, cosa, questa, che non ho sentito emergere nel corso della discussione sulle linee generali. Pregherei, pertanto, i colleghi di tener presenti tali pericoli nel definire i limiti di competenza, ad esempio, tra Governo e Parlamento, in modo di contenere la possibilità di contenzioso e di processualità.

Fatta questa breve premessa, vorrei proporre, non a titolo personale, ma come portatore del pensiero dell'Ufficio di presidenza, di affrontare, in un congruo numero di sedute plenarie, i tre temi che ho indicato, ciascuno separatamente dagli altri. Nel contempo, il gruppo di lavoro continuerà nella sua attività, tenendo presente anche quanto emergerà nella discussione. Ritengo che tale metodo, sul quale ci siamo a lungo soffermati in sede di Ufficio di presidenza, possa dare risultati rapidi e concreti. Come è noto, il Presidente è stato spesso accusato di procedere con troppa rapidità, ma i fatti sembra che comincino a dargli ragione.

Dopo le considerazioni di tipo metodologico che ho testé esposto, vorrei fare alcune osservazioni conclusive. Ho l'impressione che la Commissione abbia lavorato attivamente, eppure circolano, in questo nostro paese così incline a taluni atteggiamenti, delle voci disfattistiche: la Commissione — ho letto su un giornale — galleggia su un mare di parole. Per parte mia, ritengo che, anche ad un'analisi critica, il nostro possa essere giudicato come un buon lavoro: chi legge i resoconti stenografici delle sedute della Commissione si rende conto che si tratta di contributi pregevoli che, di per sé, costituiscono già l'avvio di una riforma. Talune critiche mi hanno particolarmente toccato e procurato dispiacere per la provenienza, ma non ritengo opportuno entrare ora in polemica. Mi rendo conto, così come tutti hanno modo di fare, che la materia a noi sottoposta è particolarmente difficile; probabilmente è stato più facile, in sede di Assemblea costituente, costruire *ab. imis fundamentis*, dal nuovo,

sulle macerie della guerra, che non per noi riaggiustare un sistema che, bene o male, si è perpetuato per circa 40 anni e che ha creato precise situazioni ed interessi politici.

Vorrei aggiungere che il discorso che noi facciamo non è asettico né avulso dalla società, dai partiti, dai movimenti presenti nel paese: è piuttosto un discorso di natura politica. Come ebbi modo di sottolineare nel mio breve intervento tenuto nel corso della seduta inaugurale di questa Commissione, ogni forza politica si chiede legittimamente se questa o quella riforma sia o meno utile, e tale domanda è tanto più pressante nel nostro paese nel quale sino ad ora vi sono state due ottiche politiche, quella della maggioranza e quella dell'opposizione, perché ancora non si è realizzata quella alternativa completa di schieramenti che è alla base di una democrazia compiuta o non bloccata.

Vi sono difficoltà intrinseche alla natura della materia che andiamo ad affrontare. Mi rendo perfettamente conto che è più facile partecipare ad una tavola rotonda, scrivere un articolo o rilasciare una intervista che non effettuare delle scelte politiche che sono impegnative e per le quali ognuno di noi ha un proprio retroterra di maturazione e di preparazione. Di fronte alle varie scelte su cui ci si confronta spetta al Presidente operare un tentativo di mediazione. In questo spirito si muove la proposta da me formulata.

Desidero inoltre sottolineare come nel momento attuale si registri un clima di particolare tensione nel Parlamento e nel paese anche in relazione al decreto sul costo del lavoro in discussione alla Camera che, nell'impostazione di alcune forze politiche — cui tutti dobbiamo rispetto — ha assunto un carattere che va al di là dell'oggetto specifico del provvedimento. Non vorrei che questo clima influisse negativamente sui lavori della nostra Commissione, fino al punto di bloccarli o ritardarli. Dobbiamo tutti impegnarci a non inasprire la situazione perché abbiamo un compito da adempiere cui siamo

stati chiamati dal Parlamento, ma soprattutto per rispondere alla viva attesa che si registra nel paese — di cui il Parlamento si è fatto eco istituzionale — in relazione ad una maggiore funzionalità e razionalizzazione delle istituzioni.

Dobbiamo compiere, pertanto, ogni sforzo per superare questa situazione di tensione, con concordia e senso di responsabilità.

Un grande giurista mio amico, Vezio Crisafulli, ha scritto e ama ripetere che senza un trauma non è possibile modificare le istituzioni. Credo che daremo prova di grande responsabilità politica se potessimo proporre e attuare dall'interno quelle modifiche ritenute indispensabili, nel senso che le forze politiche stesse, senza una pressione esterna, siano capaci di una autoriforma.

Mi auguro che queste mie brevi considerazioni sul metodo di lavoro siano condivise, e che i lavori della nostra Commissione possano procedere in modo tale da potere prima delle ferie estive presentare al Parlamento delle conclusioni sugli argomenti in discussione.

VASSALLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VASSALLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel ricevere la convocazione della Commissione recante all'ordine del giorno « Comunicazioni del Presidente », non immaginavo assolutamente di cosa si sarebbe parlato. Vedo che lei, signor Presidente, come sempre, ha saputo trovare il momento e le parole adatte e soprattutto la tematica appropriata a questa contingenza particolare. Mi è apparsa particolarmente utile la sintesi così efficace da lei fatta delle varie proposte sulle materie finora trattate dalla Commissione, in modo particolare quelle attinenti al cosiddetto bicameralismo differenziato su cui si aprono — posto che sia questa la strada su cui si orienta prevalentemente la Commissione — numerose prospettive anche diverse e lontane le une dalle altre.

L'indicazione dei tre temi (Governo, fonti normative e sistema elettorale) quali oggetto di un nostro ulteriore approfondimento mi trova favorevole. In modo particolare ritengo opportuno un ulteriore e più appropriato esame del tema relativo alla riforma elettorale su cui sono emerse nella prima tornata dei nostri lavori prospettive e proposte con contorni ancora troppo imprecisi.

Ritengo inoltre particolarmente significativa l'ultima parte del suo intervento, in cui ha voluto sottolineare l'influenza della situazione politica sui lavori della Commissione.

Pur appartenendo ad uno dei partiti che maggiormente hanno sottolineato l'esigenza di riforme istituzionali, osservo che, mentre non vi sono incertezze sulla insoddisfazione del paese per il modo di funzionare delle istituzioni e sul desiderio di alcuni cambiamenti che possano farci uscire dalle secche nelle quali troppo spesso ci si trova su queste materie fondamentali, il metodo prescelto — quello di una Commissione bicamerale — può suscitare delle perplessità. All'inizio io non ero, a parte la personalità altissima del Presidente Bozzi, molto persuaso che questa fosse la formula migliore, ancorché sostenuta nelle mozioni presentate anche dal gruppo socialista. La materia da affrontare è di tale vastità e difficoltà che già di per sé la proficuità dei risultati, soprattutto immediati, era incerta. Ma il punto fondamentale è rappresentato da quello che lei, signor Presidente, con grande garbo ha posto in rilievo, ossia la non asetticità dei nostri discorsi, l'influenza politica decisiva manifestata fin dalle prime battute, fin da quando il collega Rodotà attribuì *a priori* ad una determinata parte politica di volersi occupare solo di potenziare il Governo e di voler trascurare la funzionalità parlamentare. Poi con sottintesi più o meno espliciti questa polemica è durata ed è destinata a durare. Io penso, per altro, che nonostante queste difficoltà che sono sia di carattere generale, funzionale, di impostazione, di vastità e di difficoltà oggettive, sia di inevitabile in-

fluenza politica nella scelta delle varie soluzioni da proporre e nonostante le tensioni che si possono scaricare anche sulla Commissione, penso — ripeto — che non resti altro da fare che proseguire con quella alacrità che ci può essere consentita dal modo di funzionare del Parlamento, di cui questa Commissione è emanazione e di cui non sto a sottolineare le difficoltà quotidiane. Noi dobbiamo continuare nel nostro lavoro, dobbiamo sapere che questo è un compito di ulteriore approfondimento rispetto a tutti quegli ampi studi di cui il cospicuo materiale già raccolto nel corso dell'VIII legislatura ci dà testimonianza. Si tratta di trarre da quel materiale, dalle ulteriori esperienze e dagli ulteriori apporti, quei maggiori avvicinamenti a delle possibili soluzioni che auspicabilmente siano in grado di raggruppare la maggioranza dei rappresentanti dei partiti in questa Commissione.

Quando ho avanzato delle riserve sulla funzionalità della Commissione ai fini di riforme più o meno immediate intendevo anche dire che se un Governo ed una maggioranza parlamentare avessero cominciato col riproporre una legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri e col trarre dalle proposte di riforma di Massimo Severo Giannini in materia di pubblica amministrazione alcune indicazioni fondamentali, magari col fare qualche proposta per la riforma delle fonti normative, cioè se avessero portato immediatamente un materiale più concreto e propositivo all'attenzione del Parlamento, forse si sarebbe ugualmente svolto un dibattito, in qualche parte anche aspro, tra maggioranza ed opposizione, ma si sarebbe avuta l'occasione per vagliare più concretamente determinate scelte ed arrivare a determinate soluzioni. Viceversa questo non è stato fatto e si è preferita la strada seguita. Ma ora che siamo su questa strada io credo che dobbiamo raccogliere l'invito del nostro Presidente e cercare di tenere lontano un determinato clima dai lavori della nostra Commissione, operare come abbiamo cercato di fare finora e se possibile anco-

ra meglio e con maggiore intensità, perché credo mancheremmo ai nostri doveri elementari se non cercassimo di assolvere al meglio l'impegno che ci siamo assunti. Sappiamo bene che poi il risultato non sarà che un lavoro preparatorio, ma più vicino alla possibilità di risultati concreti di quanto non lo siano — diceva giustamente il Presidente — i vari convegni, le tavole rotonde od anche il materiale acquisito per iniziativa del Parlamento negli anni passati.

Quindi per quello che mi concerne — e credo di poter parlare anche a nome del mio gruppo politico, benché ovviamente non ci sia stata la possibilità di una consultazione su queste comunicazioni — rinnovo il mio impegno più deciso a svolgere tutto ciò che è possibile svolgere, nell'intento di arrivare a dei risultati il più possibile concreti o comunque di sempre maggiore chiarezza e tali da poter essere di base per quel lavoro che poi spetterà al Governo ed al Parlamento compiere.

SCOPPOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCOPPOLA. Signor Presidente, vorrei innanzi tutto associarmi a quanto detto dal senatore Vassalli sull'importanza della sintesi che ella ci ha presentato questa mattina in apertura dei lavori e sottolineare lo spirito che ha animato la sua esposizione, così costruttiva, così rivolta a creare le condizioni migliori perché il lavoro di questa Commissione si possa svolgere proficuamente. Proprio in questa ottica penso possa essere utile approfondire un momento la riflessione su quali siano le condizioni ottimali per il nostro lavoro. Sono d'accordo sulla proposta, avanzata a nome dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, di riprendere in sede di Commissione plenaria la discussione sui tre punti — Governo, fonti normative e sistema elettorale — già tracciati, ma che devono essere visti nella loro connessione perché ogni scelta su ciascuno di essi è e connessa con quella sugli altri. Sono d'accordo

sulla sostanza di questa proposta così come lo è il rappresentante del gruppo democristiano in seno all'Ufficio di presidenza; ma è sulle condizioni generali del lavoro della Commissione che vorrei permettermi di richiamare l'attenzione dei colleghi. Non c'è dubbio che il problema di fondo sia quello che ella, signor Presidente, ha toccato con molto garbo, accennando alla viva tensione politica di questo periodo: sappiamo tutti che questo non è certo il clima ottimale per un lavoro di carattere costituzionale, che esigerebbe invece un clima costruttivo tra le forze politiche; ma credo che al di là di questo appello validissimo — e che tutti condividiamo continuando a sforzarci di tenere distinto sul piano morale questo lavoro dal dibattito politico immediato — credo si debba riflettere sulle condizioni tecniche in cui questo nostro lavoro si svolge ed è in questo spirito che desidero porre una domanda. Il fatto che ormai funzioni come comitato di lavoro l'Ufficio di presidenza e soltanto l'Ufficio di presidenza favorisce la distinzione tra il tavolo, diciamo, istituzionale e il tavolo politico generale, per riprendere una immagine ben nota ed ormai presente in tutti i dibattiti o, viceversa, per sua natura l'Ufficio di presidenza — essendo organo istituzionale politico interno a questa Commissione — non è più esposto ad essere immediatamente condizionato da quelle preoccupazioni politiche generali che possono incidere negativamente sul lavoro della nostra Commissione? In altri termini, per rendere più chiaro il mio pensiero con un richiamo storico: non c'è dubbio che, dopo l'accentuarsi dei contrasti politici negli anni della Costituente con la famosa crisi del maggio 1947, il lavoro della Costituente stessa poté continuare a svolgersi fruttuosamente, anche se con esiti diversi da quelli che avrebbe avuto se la crisi fosse stata ritardata, perché in quella Assemblea continuarono a funzionare delle sedi più propriamente tecniche di elaborazione e riflessione attraverso la famosa attività delle sottocommissioni; ecco, io mi chiedo se noi non stiamo tardando troppo nella crea-

zione di sottocommissioni che affrontino singoli aspetti del tema enorme che questa Commissione deve affrontare.

Ricordo bene di aver sollecitato io stesso, d'accordo con molti colleghi, che il rinvio alle sottocommissioni di singoli aspetti del nostro complessivo lavoro avvenisse solo sulla base di indicazioni politiche e quindi di orientamenti definiti dalla Commissione plenaria, e che quindi quanto sto dicendo in questo momento potrebbe apparire non conforme a quello mio invito; ma qui, di fatto, un lavoro di sottocommissione si sta svolgendo e si sta svolgendo ad opera dell'Ufficio di presidenza. Io sono ben grato all'Ufficio di presidenza per il lavoro che ha svolto e per il materiale che ci ha fornito, non metto certo in questione la qualità del suo lavoro e del suo impegno, ma il dubbio che avanza inerisce alla natura politica di quell'ufficio e al fatto se esso sia lo strumento più adeguato per un lavoro di approfondimento. Credo che al punto cui siamo giunti, mentre la discussione continua in sede plenaria sui temi che il Presidente ci ha indicato e che devono essere visti in connessione con gli altri sui quali già si è concentrata l'attenzione della Commissione, sarebbe opportuno avviare un lavoro di sottocomitati che renda possibile individuare alternative più precise sui singoli punti da sottoporre, poi, alla decisione della Commissione. È difficile, infatti, che, allo stato attuale delle proposte presentate, questa Commissione possa facilmente orientarsi perché, il Presidente l'ha ben sottolineato, il ventaglio delle proposte è tale e tanto ampio che sarebbe difficile fare delle scelte; ne consegue che un lavoro preparatorio di sottocommissioni che accorpi quelle proposte e le sottoponga in formule alternative alla Commissione mi sembra opportuno. Naturalmente c'è anche, da parte mia, l'espressione di un sentimento personale che credo sia condiviso da molti colleghi. Per ragioni più che valide il Parlamento è impegnato in altre direzioni; siamo stati chiamati oggi a questa seduta della Commissione dopo un lungo silenzio e so bene che ciò non è

dovuto al nostro Presidente che, anzi, in molte occasioni ha espresso la volontà di andare avanti, ma a ragioni oggettive. Tuttavia, non c'è dubbio che in molti di noi può essere nato e si può essere sviluppato un sentimento di emarginazione, di esclusione. Non credo, d'altra parte, che una Commissione come la nostra, formata da 40 persone, debba lavorare attraverso un meccanismo di delega così ampia come quella che si sta instaurando.

Pertanto, chiedo e suggerisco in forma problematica e senza alcun irrigidimento se non sarebbe il caso di considerare a breve termine l'opportunità di costituire sottocommissioni di lavoro su singoli aspetti, con un compito istruttorio più preciso e tecnico sulla base degli articoli che sono già stati presentati e che, così come sono, difficilmente potranno essere messi a confronto. Il rischio è che una nuova fase di discussione generale si risolva nella ripetizione di orientamenti complessivi senza alcuna possibilità di avvicinamento. Noi abbiamo bisogno, a questo punto, di avvicinare le posizioni, ma ciò risulta difficoltoso in una discussione generale, mentre sarebbe assai più semplice farlo in una sede più ristretta nella quale ci si confronti al di fuori dell'immediatezza delle pressioni politiche; certo, anche nelle sottocommissioni la politica sarà presente, ma forse in maniera meno immediata di quanto non avverrebbe nella Commissione plenaria e nell'Ufficio di presidenza.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che si possa concordare appieno con il tono e la sostanza con cui il Presidente ha proceduto ad illustrare l'andamento dei nostri lavori e ad indicare una serie di modalità per la prosecuzione degli stessi.

Per parte mia, desidererei introdurre alcune ulteriori precisazioni, rispetto a

quanto ha già detto il Presidente, per far sì che dentro e fuori da questa Commissione alcune cose risultino più chiare di quanto allo stato non appaia.

Credo vada sottolineato con forza il fatto che noi non abbiamo interrotto i lavori della Commissione per il precisarsi di difficoltà insormontabili nei rapporti tra le forze politiche o per l'emergere di divaricazioni tali tra i componenti della Commissione da imporre una sorta di immobilismo. Ritengo che il lavoro dell'Ufficio di presidenza abbia consentito un serio approfondimento delle questioni emerse nel corso della discussione sulle prospettive generali della riforma istituzionale; se mi è consentita una breve notazione, vorrei osservare che forse un piccolo limite nell'esposizione del Presidente è costituito dal fatto di poter dare l'impressione che, in fondo, noi ci siamo limitati a giustapporre una serie di posizioni via via emerse. Ritengo che non sia così: in realtà anche il confronto tra monocameralismo e bicameralismo ha consentito il precisarsi di una serie di esigenze sulle quali il consenso mi pare si vada ampliando. Ad esempio, durante le discussioni svoltesi in sede di Ufficio di presidenza, è diventato chiaro che l'intervento, per ciò che concerne il Parlamento, richiede che si affrontino problemi sia strutturali che funzionali. Non è vero quindi che sia allargata la gamma dei problemi da prendere in esame poiché non si riesce a trovare l'accordo su un punto determinato. Certo, rimangono posizioni diversificate, ma l'allargamento delle problematiche si lega alla necessità di poter affrontare in modo corretto il problema della struttura e delle funzioni del Parlamento.

Dai lavori che fino ad oggi sono stati svolti da questa Commissione nelle varie sedi penso sia emerso chiaramente il fatto che per quanto riguarda il nostro sistema istituzionale ed il rapporto Governo-Parlamento non si pongano solo problemi di efficienza e di funzionalità, ma anche problemi di legittimità e di consenso.

Si pone il problema di un funzionamento complessivo del nostro sistema politico-istituzionale fondato su regole adeguatamente concordate di tutte le forze che sono alla base della nostra Repubblica democratica.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PERNA

RUFFILLI. In ogni caso l'esigenza di una maggior trasparenza delle istituzioni nel loro complesso appare sempre più collegata alla necessità di puntualizzare una serie di responsabilità specifiche delle diverse istituzioni della nostra democrazia. In proposito il ventaglio delle posizioni è rimasto ampio e diversificato, ma stanno emergendo talune possibilità di accordo su determinati punti, possibilità che, a mio avviso, vanno valorizzate al massimo. Non si tratta di procedere a mediazioni più o meno astratte e, dietro il principio del « tutto si tiene », trovare la possibilità di scambio tra le diverse forze politiche o le diverse posizioni in ordine ai singoli punti del nostro sistema. Si può affermare però che è emersa una disponibilità ad avviare assieme una razionalizzazione sistematica dell'intero nostro sistema politico-istituzionale.

Nei dibattiti che in proposito si svolgono sulla stampa — che pure sono utili e positivi — sembra che non si tenga conto del fatto che non siamo all'anno zero, come giustamente osservava il Presidente, e che non siamo neppure in presenza della possibilità di procedere ad una costruzione *ex novo* del nostro sistema. Ci troviamo, piuttosto, di fronte alla possibilità di avviare una seria razionalizzazione del sistema, superando le disfunzioni più gravi, consolidando le conquiste ormai raggiunte.

Si deve essere d'accordo con il Presidente quando sottolinea che questa Com-

missione non lavora in maniera asettica, ma è inserita nelle tensioni che travagliano il sistema politico-istituzionale.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

RUFFILLI. Essa non è né un'isola felice né un'accademia di studio ma non è neppure l'ultima sponda per affrontare una drammatica crisi del nostro sistema istituzionale. Siamo una Commissione di verifica e di proposta, volta a creare le condizioni perché si possano fare interventi sistematici nel sistema politico-istituzionale.

Credo che lo stesso andamento dei nostri dibattiti abbia evidenziato un grande senso di responsabilità. Anche all'interno dell'Ufficio di presidenza-gruppo di lavoro, ferme restando le divaricazioni tra le diverse forze politiche, non sono mai emersi tentativi di accentuarle o di insprire polemiche in corso sul decreto circa il costo del lavoro. Ovviamente tutte le polemiche possono avere una loro legittimità, ma non sta a noi intervenire in questa sede, avendo ciascuno altri ambiti o canali di intervento. In realtà la nostra Commissione potrà dare un contributo al superamento o ad una più corretta impostazione di quelle polemiche se, andando avanti con i nostri lavori nella linea di quel « tutto si tiene » — non per sfuggire a problemi sui quali non vi è accordo, ma per impostarli in maniera più seria e più corretta — potremo uscire dalla contrapposizione tra il cosiddetto decisionismo dell'Esecutivo e l'ostruzionismo parlamentare. Indubbiamente, permangono divergenze significative, legate non solo a posizioni tattiche dei partiti, ma anche a diversità reali sul piano della loro cultura politico-istituzionale. Ma esse non sono tali da bloccare una seria ricerca di accordi sempre più compiuti sui fondamenti della convivenza democratica. In que-

sto deve aiutare la consapevolezza che la modifica delle istituzioni non può diventare la scorciatoia per accelerare evoluzioni del sistema politico che devono svolgersi secondo la logica che ad esse è propria. Essa rappresenta invece il modo per superare le tensioni di una democrazia difficile, specie per i limiti fra maggioranza ed opposizione.

Per la democrazia cristiana rimane poi ferma la scelta di promuovere unitariamente il rafforzamento del Parlamento nello svolgimento delle sue funzioni di legislazione, controllo ed indirizzo ed il rafforzamento del Governo nella sua capacità di realizzare i compiti che ad esso sono affidati. Con il progetto di lavoro presentato in proposito e sottoposto all'esame dell'Ufficio di presidenza abbiamo dimostrato che è possibile muoversi in questa direzione, cioè intervenire congiuntamente sul Governo e Parlamento per superare le disfunzioni dell'uno e dell'altro, valorizzando il ruolo dell'elettorato e del popolo sovrano per la scelta della maggioranza.

Relativamente all'andamento dei nostri lavori concordo con la necessità di un ulteriore approfondimento di alcuni temi in sede di Commissione plenaria, non per riprendere i lavori interrotti — perché, ripeto, non lo sono mai stati — ma per una maggiore puntualizzazione degli stessi, per il nesso che appare a tutti evidente tra Governo, Parlamento, fonti normative e sistema elettorale. Ciò non toglie che si potranno formare sottogruppi di lavoro — esigenza già emersa in sede di Ufficio di presidenza — e che i problemi sollevati dal senatore Scoppola potranno essere affrontati nel modo dovuto.

Concludendo, ritengo che la nostra Commissione dovrebbe — nella prosecuzione dei propri lavori — impegnarsi in due direzioni: continuare a lavorare con la serietà finora manifestata e darsi carico di far emergere all'esterno la complessità dei problemi che si vanno ad affrontare e l'impegno che la Commissione nel suo complesso sta manifestando per dar-

vi una risposta. Sarebbe questa la via migliore per controbattere le polemiche che vengono avanzate sui lavori della Commissione da intellettuali, giornalisti e politici.

BARBERA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARBERA. Signor Presidente, condividiamo le sue valutazioni espresse in apertura di seduta e accogliamo senz'altro l'invito a tener lontane da quest'aula certe polemiche in atto sulle istituzioni e sulla loro funzionalità, anche se, proprio in questa sede, siamo stati noi, rappresentanti di tutte le forze politiche, nessuna esclusa, ad evidenziare i guasti e le disfunzioni di questa o quella istituzione, ivi compreso il Parlamento.

Aderiamo inoltre alla proposta di un approfondimento dei temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale. In particolare riteniamo opportuna una puntualizzazione e un allargamento dell'argomento relativo al Governo, in quanto siamo del parere che non sia possibile farsi carico delle esigenze della rappresentanza parlamentare senza considerare contemporaneamente quelle dell'esecutivo. Riteniamo miope il tentativo di chi pensa che sia possibile puntare su una istituzione piuttosto che su un'altra: un Parlamento può essere effettivamente centrale, se mi è consentito usare un'espressione che ha ancora una forte validità, nella misura in cui non è costretto a svolgere una supplenza nei confronti di un Governo incerto, frammentato, frantumato; parimenti un Governo può essere robusto, efficiente, nella misura in cui è sostenuto e controllato da un Parlamento che sia in grado di svolgere una funzione unificante, che lo ponga in una posizione centrale. Non riteniamo accettabili né galleggianti assemblearistici né prevaricazioni dell'esecutivo, essendo necessari a nostro avviso due poli dialettici in benefica tensione creativa.

Debolezze contrapposte portano, come è avvenuto nel nostro paese per anni, altri soggetti più o meno legittimati e più o meno occulti ad inserirsi negli spazi lasciati vuoti. Sarebbe miope, come dicevo prima, ridurre il nostro lavoro ad una ricerca di spazi a vantaggio dell'uno o dell'altro organo, mentre si deve andare alla ricerca di un comune terreno progettuale in cui ambedue le istituzioni possano rapportarsi. Io procedo per rapidi cenni: senza un esecutivo che lavori per politiche organiche, per programmi, che abbia anche un sufficiente orizzonte di stabilità, la stessa programmazione dei lavori parlamentari, che è condizione ineludibile perché un Parlamento possa funzionare, sarà una pia illusione e nello stesso tempo avremo una valanga di decreti-legge, secondo l'esperienza che abbiamo fatto nell'VIII legislatura (275 decreti-legge contro circa 900 leggi: quasi un terzo), avremo leggi aggrovigliate e frantumate che porteranno a loro volta l'intero sistema a subire contraccolpi — pensiamo a cosa ha significato per le autonomie regionali un modo di lavorare del Parlamento per leggine e per leggi minute, legate ad interessi settoriali.

C'è dunque necessità, come dicevo, di un rafforzamento contemporaneo del Parlamento e dell'esecutivo. Veniamo però in particolare al tema del Parlamento: il Presidente ha detto che prevale nell'Ufficio di Presidenza un orientamento di tipo bicameralistico; questo è esatto nel senso che vi è un'affermazione netta a favore del bicameralismo da parte della maggior parte delle forze politiche, però io desidero in questa sede sottolineare con forza un punto, cioè che il bicameralismo spesso è soltanto una parola dietro la quale si nascondono realtà diverse. Lo si è visto anche dai progetti che sono stati portati avanti. In ogni caso mi pare che non siano state date risposte alle esigenze contenute nelle tesi monocameraliste espresse non soltanto dal nostro gruppo, ma anche da quello della sinistra indipendente, di democrazia proletaria, del

PDUP. Ed una risposta alle esigenze di cui sono portatori i sostenitori della tesi monocameralista la si potrebbe dare anche sulla base di formule bicamerali, — è questo un punto che voglio sottolineare — se essere monocameralisti non significa soltanto essere meccanicamente per la soppressione di una Camera. Anche se il tema « monocameralismo-bicameralismo » non è oggi all'ordine del giorno della nostra discussione, mi sia consentito ribadire la validità di una sola Camera che sia sede di indirizzo politico e che possa ricondurre il circuito politico all'interno della rappresentanza parlamentare. Un bicameralismo perfetto come quello che noi abbiamo avuto in questi decenni ha portato il monismo partitico a porsi in una posizione che finiva per incidere fortemente sulla rappresentanza parlamentare; se vogliamo riequilibrare il rapporto partiti-istituzioni questa è una delle strade — anche se non la più importante e non la sola — da seguire. Quello che voglio dire è che si può essere bicameralisti anche concentrando i poteri di indirizzo politico in una sola Camera e quindi soddisfacendo quell'esigenza di rafforzamento dei gruppi parlamentari rispetto alla sede dei partiti di cui si fanno portatori i monocameralisti, rafforzamento che consentirebbe di evitare la pressione degli interessi microsettoriali che si determina nel momento in cui si moltiplicano le sedi di negoziazione con conseguente danno per la organicità e la coerenza degli indirizzi politici.

Io non ho mai condiviso le preoccupazioni di chi ritiene che un Parlamento monocamerale e quindi rafforzato finirebbe con l'indebolire il Governo perché, come dicevo prima, possono essere due poli in benefica tensione creativa. Come dare, quindi, risposta a questa esigenza? Evitando ostruzionismi di maggioranza e di minoranza — l'espressione ostruzionismo di maggioranza ha una nobile ascendenza che tutti ricorderemo, era Calamandrei che parlava di ostruzionismo di maggioranza — che si possono determina-

re proprio per la moltiplicazione delle sedi di negoziazione.

Come è possibile evitare le mancanze di coordinamento che si vengono a determinare con il sistema bicamerale, per cui spesso una Camera finisce con il non prestare particolare attenzione al testo, perché tanto c'è l'altra Camera, mentre poi questa non apporta alcuna modifica per timore di ritardare il procedimento legislativo?

Come consentire — è il quarto punto che vorrei sottolineare ed ancora una delle esigenze di cui i monocameralisti si fanno portatori — che possano intervenire nel procedimento legislativo anche altri soggetti, oltre quelli parlamentari? Intendo riferirmi all'iniziativa popolare, alle regioni, ad un centro di rappresentanza di interessi com'è quello costituito dal CNEL, che potrebbero certo intervenire più facilmente con un Parlamento monocamerale.

Ecco dunque l'interrogativo che sta alla base delle posizioni monocamerale: come è possibile rendere il confronto Parlamento-Governo più serrato, meno stemperato, meno diluito — evitando, ad esempio, che i ministri siano costretti a rincorrere l'una o l'altra Commissione — con conseguente vantaggio sia per l'uno sia per l'altro organo?

Ci sono delle esigenze di cui si sono sempre fatti carico, tradizionalmente, i bicameralisti: evitare la dittatura di assemblea, come è stato detto; evitare l'assolutismo democratico, non meno pernicioso dell'assolutismo monarchico; consentire l'esistenza di una Camera di raffreddamento e quindi una possibilità di ripensamento. Ma io non vedo nessuna di queste preoccupazioni, per così dire, storiche presenti nelle attuali tesi dei bicameralisti, e ben a ragione, tenuto conto che oggi esistono altri soggetti che possono certo evitare quei pericoli: pensiamo alla Corte costituzionale, pensiamo al sistema delle libertà, pensiamo al valore garantista che può avere il referendum abrogativo, pensiamo alle regioni ed an-

cora a tutto un sistema pluralista di fonti che non sto qui a ricordare nei particolari. L'invito che io rivolgo a chi si trova su posizioni bicamerali è dunque di tener conto delle esigenze di cui si fanno portatori i monocameralisti, considerando che non è più in gioco la contrapposizione tra chi pensa a Rousseau e chi pensa a Montesquieu, perché il problema dei rapporti tra rappresentanza e garanzia credo sia stato definitivamente risolto e positivamente, dal quadro costituzionale entro cui ci muoviamo.

Un ultimo punto vorrei sottolineare, signor Presidente, perché sia tenuto presente nel prosieguo dei nostri lavori, sia in sede di ufficio di presidenza, sia in commissione plenaria: non dobbiamo porci il problema del funzionamento e della struttura del Parlamento solo in riferimento all'aspetto monocameralismo-bicameralismo, che è forse quello più acuto. Il problema è più ampio. Vorrei ricordare alcuni punti molto rapidamente: intanto un Parlamento che sia qualificato nella rappresentanza, monocamerale o bicamerale che sia; ecco il motivo per il quale noi comunisti abbiamo posto il problema della riduzione del numero dei parlamentari, tenuto conto di cosa ciò possa significare; per altro, non desidero ripetere cose che sono state già dette, ma mi limito a ricordare, ad esempio, l'intervento in materia del collega Pasquino, molto interessante. Nella misura in cui la riduzione del numero dei parlamentari consente lavori più snelli, nonché un maggior coinvolgimento personale, secondo la regola per la quale il collegio numeroso non responsabilizza e nella misura in cui consente anche una maggiore identificazione, anche dal punto di vista della società, del parlamentare:

Abbiamo posto il tema — per il quale rinvio alla nota sulla riforma del Parlamento da noi presentata — del collegio uninominale e, quindi, del superamento per questa via del voto di preferenza, ma non solo di questo, poiché il collegio uni-

nominale può anche consentire un maggior controllo della società sull'eletto e quindi anche un maggiore equilibrio rispetto ai partiti. Teniamo presente che le polemiche sul collegio uninominale della fine dell'ottocento, riguardanti i fenomeni di notabilato, avevano una certa ragione d'essere, ma oggi, con i partiti di massa, l'introduzione del collegio uninominale può avere un significato positivo rispetto al radicamento del deputato all'interno della società.

Vorrei anche sottolineare, sempre in riferimento alla qualificazione della rappresentanza, due punti importanti, sui quali c'è viva attesa da parte della gente: mi riferisco all'immunità ed alla giustizia politica. Proprio ieri è iniziato, in sede di Commissione affari costituzionali, un dibattito su tale tema. Spero che ci sia la volontà di andare avanti e spero che anche dalla nostra Commissione possano giungere impulsi in tal senso.

Un altro punto che va tenuto presente è quello del collegamento del Parlamento con la società civile, indipendentemente dal fatto che esso sia monocamerale o bicamerale. Ed allora, come dare risposta ad alcuni interrogativi? Come far sì che l'iniziativa legislativa popolare riesca effettivamente ad essere un momento d'impulso della società nei confronti del Parlamento, un Parlamento che non sia « palazzo » (consentitemi un'espressione che non apprezzo molto, ma che richiama immediatamente alcuni discorsi più complessi)? A tale problematica si lega il tema, che noi comunisti abbiamo posto, del *referendum* propositivo, rispetto al quale non abbiamo insistito su una proposta specifica, ma su un'esigenza complessiva. Sotto questo profilo si pone anche il problema del *referendum* su questioni essenziali, come quelle attinenti alla politica militare ed a quella internazionale.

Sempre nell'ambito del collegamento del Parlamento con la società civile, vorrei richiamare un tema al quale forse ancora non abbiamo prestato sufficiente

attenzione, quello dell'informazione. Non mi trovo spesso d'accordo con l'onorevole Pannella, ma egli, fin dal primo giorno, sottolineò con forza tale tema; per parte mia, ritengo che dobbiamo riprenderlo, tanto più che in campagna elettorale stiamo assistendo ad un fenomeno singolare: abbiamo una legge che disciplina rigidamente gli spazi murali, prevedendo per i contravventori anche delle pene severe — tanto che spesso siamo chiamati a concedere autorizzazioni a procedere nei confronti di quei candidati che eccedano gli spazi prefissati — mentre le TV private selvaggiamente lasciano spazio, sulla base di fenomeni ben noti, a candidati ed a partiti. C'è, quindi, un problema di collegamento tra il Parlamento e la società civile, sotto il profilo dell'informazione, anche per ciò che concerne il modo in cui si può coinvolgere l'opinione pubblica sui temi che il Parlamento affronta.

La terza considerazione che desidero svolgere, e che prescinde dalla forma bicamerale o monocamerale, riguarda — uso un'espressione riassuntiva — un Parlamento che faccia meno cose, ma che si muova con più incisività, che acquisti in qualità quello che può anche perdere in quantità. In sostanza, mi riferisco al tema della delegificazione sotto il duplice aspetto di un maggior coinvolgimento della fonte regolamentare (si vedrà in seguito in che forma ciò debba avvenire: ad esempio, siamo contrari ad una riserva dell'esecutivo che non ha senso se non si traduce in modo coerente, come è avvenuto nella Costituzione francese, in una individuazione delle materie riservate alla legge); sotto tale profilo il Presidente Bozzi ha già dato un notevole contributo sul quale avremo modo di discutere. Nella medesima ottica va riguardato il versante regionale: noi comunisti poniamo con forza il tema delle regioni, in riferimento al Parlamento, sotto un duplice profilo che desidero porre in risalto, perché in qualche organo di stampa mi è sembrato di cogliere preoccupazioni ri-

spetto al fatto che questa Commissione non avrebbe dedicato spazi sufficienti alle regioni. Noi comunisti riteniamo che il tema delle regioni sia centrale sotto il profilo del decentramento normativo, perché vogliamo un Parlamento che faccia meno cose, che si muova per grandi leggi di principi, che abbia grandi orizzonti e, quindi, dia spazio alla legislazione regionale, ma anche sotto il profilo della partecipazione delle regioni al procedimento legislativo, partecipazione che può avvenire o attraverso modalità procedurali — nella nostra proposta, ad esempio, abbiamo previsto che la Camera, dopo la deliberazione, possa riprendere in esame una questione su richiesta del Governo, di un quinto dei deputati o di tre regioni — oppure anche attraverso la partecipazione organica delle regioni, sia pure in forme e modi da studiare.

Sotto tale profilo mi pare che possiamo muoverci con sufficiente decisione, anche ponendoci l'obiettivo di arrivare prima delle ferie estive a formulare delle conclusioni. La leva che deve muoverci — richiamo quanto ho già detto in altra occasione — è quella del rafforzamento delle responsabilità delle maggioranze: quando discuteremo del sistema elettorale dovremo affrontare questo tema sicuramente complicato, tenuto conto che la « democrazia bloccata » non consente l'individuazione delle responsabilità delle maggioranze. Nel contempo è necessaria l'individuazione reciproca delle responsabilità della maggioranza e dell'opposizione. Non desidero, a tale proposito, seguire talune polemiche sulla consociazione poiché ritengo che una democrazia basata su una costituzione per valori debba avere un certo grado di consociazione. In tal senso abbiamo dato un contributo notevole alla Camera dei deputati attraverso l'istituzione della sessione di bilancio, che consente in maniera netta l'individuazione delle responsabilità delle maggioranze e delle opposizioni, ma anche di quelle reciproche di Parlamento e Governo, di partiti ed istituzioni.

Per quanto concerne la questione sollevata dal senatore Scoppola, non credo che finora nell'Ufficio di presidenza si siano tradotte tutte le tensioni dell'altro tavolo — tanto per intenderci — della vita politica di ogni giorno. Ritengo, invece, che finora siano prevalse le ragioni di schieramento su quelle di contenuto, ma ciò mi pare che costituisca un fenomeno più che naturale nella prima fase dei lavori di questa Commissione. È una fase che può anche apparire lunga, ma teniamo presente che parliamo di istituzioni che hanno bisogno di essere valutate, meditate con molta attenzione e cautela. Quindi non avrei particolare fretta e urgenza, anche se sarebbe opportuno — e concordo in questo con il Presidente — rassegnare al Parlamento prima delle ferie estive alcune conclusioni sui temi esaminati, assumendosi ognuno le proprie responsabilità.

RUSSO FRANCO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUSSO FRANCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, anch'io ritengo che la Commissione abbia finora lavorato con grande senso di responsabilità, con l'impegno di tutti i gruppi politici, ivi compreso il nostro che, per quanto piccolo, si è sforzato di recare il proprio contributo. Ritengo particolarmente utile la sintesi effettuata dal Presidente delle varie proposte presentate sugli argomenti finora esaminati, ma vorrei osservare che l'*impasse* in cui si trova la Commissione non è casuale. Il gruppo di democrazia proletaria è sempre stato abbastanza scettico sul fatto che da questa Commissione potessero scaturire progetti di riforma, per motivi di principio in generale e per motivi politici. Relativamente a questi ultimi ricordo che il senatore Scoppola, si era richiamato ai due « tavoli », sottolineando come quello del Governo dovesse essere tenuto distinto da quello istituzionale. Ciò nonostante la nostra Commissione

incontra delle difficoltà: non solo è messa in discussione da qualche intellettuale o da qualche giornalista, ma gli attacchi più forti, di fatto, le vengono proprio dal partito che guida attualmente la compagine governativa. Cercherò di esplicitare queste mie considerazioni perché, se non ci intendiamo su questo punto, veramente penso che facciamo soltanto molte chiacchiere. Personalmente ho una grande stima del senatore Vassalli e mi spiace polemizzare con il partito cui appartiene. Ma ritengo che, quando nel congresso socialista viene riutilizzato un teorico come Ortega, si debba cominciare ad avere qualche preoccupazione sulle reali intenzioni di questo partito; quando vediamo che in una discussione tra De Michelis e Andreatta, a quest'ultimo che si richiama alla liberal-democrazia il ministro del lavoro oppone il ritorno all'*élite* non nel senso tradizionale del termine, ma ai gruppi dirigenti delle grandi organizzazioni di interessi, ai grandi apparati, il sospetto sulle reali intenzioni di questo partito comincia a diventare abbastanza concreto. A me pare, ripeto, che l'attacco più forte alla nostra Commissione venga dal partito che guida attualmente il Governo. Episodi recentemente avvenuti sono emblematici. Quando il partito socialista si richiama ad una democrazia non più consociativa, ma neocorporativa — il che significa che i gruppi dirigenti si incontrano e decidono per gli altri —, quando la CISL compie determinate scelte giorno dopo giorno per decidere dei destini degli altri, a mio avviso è già in atto una riforma istituzionale. Sono queste le vere difficoltà della nostra Commissione. Veramente rischiamo di fare in questa sede lunghe discussioni mentre concretamente nel paese si realizzano altre scelte e altre operazioni.

Ma vi è anche una questione di principio per cui sono abbastanza scettico sulla possibilità di autoriforma della democrazia. Di solito si afferma che il più grande pregio della democrazia è il fatto che essa consente di neutralizzare, giuridicizzare, depotenziare i conflitti, fornendo gli stru-

menti per una loro soluzione. Noi marxisti abbiamo sempre sottolineato le questioni di potere, cioè dei blocchi sociali, delle scelte di aggregazione di forze. Ho l'impressione che, mentre la democrazia nelle sue forme istituzionali tenta di riformarsi, chi detiene il potere o tenta di averlo porta avanti le proprie aggregazioni sociali, le proprie scelte. È questo un ulteriore motivo che mi rende particolarmente scettico sui lavori di questa Commissione.

Vi è un altro punto che desidero porre in risalto. All'interno di questa Commissione si confrontano varie e diverse ottiche. Alcuni portano avanti la tesi della democrazia compiuta per superare la democrazia bloccata, o la grande riforma, altri portano avanti le tematiche della trasparenza. In sede di Ufficio di presidenza avevo avanzato delle riserve sull'opportunità di riesaminare in Commissione plenaria, allargandoli, i temi in discussione. Riterrei più utile affrontare in questa sede la discussione delle proposte già formulate relative al bicameralismo. Su questo tema sono state avanzate diverse ipotesi, anche divergenti, su cui ritengo ci si debba confrontare, a meno che non si ritenga ancora che sui temi istituzionali le riforme debbano essere approvate all'unanimità. Credo sia anche necessario dare pubblicità alle sedute della Commissione per far sapere con chiarezza all'esterno i problemi che si vanno ad affrontare. Quindi la proposta concreta che faccio è questa: non allarghiamo i temi oltre misura e invece prendiamo il materiale che è stato prodotto in questo periodo dal lavoro dell'Ufficio di presidenza e, senza discutere delle grandi questioni, vediamo quali sono le posizioni che i diversi gruppi assumono sulle proposte avanzate; dopo di che, esaurita questa prima fase, senza sancirne la conclusione con un voto, potremmo decidere secondo le proposte fatte dal senatore Scoppola, dandoci altri strumenti ed altre strutture per andare avanti. È questa la proposta che mi permetto di avanzare.

RASTRELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Sarò estremamente breve perché ritengo che non sia questa la sede, oggi, per riprendere i temi della discussione generale, che sono stati già ampiamente trattati ed approfonditi. È vero che tale approfondimento è avvenuto soprattutto in sede di Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, ma certamente quei temi sono stati ampiamente dibattuti. Mi preme, invece, rispondere anzitutto al suo appello, signor Presidente, cioè all'appello di non lasciar travolgere questa Commissione dalle polemiche politiche e di cercare di lavorare al meglio; sono profondamente solidale con questa impostazione, anche perché credo che non sfugga a nessuno che all'interesse generale di tutte le forze politiche a portare avanti un discorso di riforma delle istituzioni che possa realizzare un maggior collegamento tra società civile e potere rappresentativo, si aggiunge quello particolare della mia parte politica, che ha subito quarant'anni di discriminazione e che solo attraverso una formula nuova di regola costituzionale può ritrovare, anche dal punto di vista storico, piena legittimazione.

Fatta questa precisazione, dirò subito che il punto che maggiormente mi preoccupa in relazione al suo programma — che condivido ed al quale già ieri ho espresso la mia adesione — è l'assenza qui oggi, in Commissione plenaria, di tanti autorevoli colleghi. Mi aspettavo che proprio il lavoro concentrato in sede di Ufficio di presidenza avrebbe determinato questa mattina un interesse generale di tutti i membri, magari per protestare, magari per conoscere posizioni che non conoscono; invece ho riscontrato una presenza molto limitata, dobbiamo prenderne atto tutti. Apprezzo dunque moltissimo l'intervento del senatore Scoppola nella misura in cui attraverso il sistema da lui proposto, che potrà essere giusto o non giusto — dovremo discuterne — si tenta di recuperare il primo punto essenziale, Presidente, che è quello della partecipazione di tutti i

membri della Commissione. Io so che nella fase costitutiva di questa Commissione molti autorevoli colleghi hanno insistito presso la direzione dei rispettivi partiti per esservi inseriti, mentre oggi che ne fanno parte sono i primi ad abbandonarne, sostanzialmente, i lavori. Ed allora, se da un lato l'Ufficio di presidenza si è caricato — e gliene do atto — di un carico di lavoro importantissimo ed anche della formulazione di proposte che oggi costituiscono un punto di arrivo (perché dobbiamo tenere conto anche degli apprezzamenti che sono venuti a seguito delle ottime comunicazioni fatte dal Presidente a varie personalità della cultura, della scienza e dell'università); dall'altro lato, proprio perché questo lavoro è stato compiuto, è indispensabile recuperare, secondo il mio punto di vista, una sorta di partecipazione globale e plenaria della Commissione per evitare quello che l'onorevole Barbera chiamava lo schematismo dei partiti e soprattutto la prevalenza dello schieramento rispetto al contenuto. Nell'ambito dell'Ufficio di presidenza noi potremmo compiere un ottimo lavoro e potremmo anche arrivare a determinate concordanze, ma se non riusciamo a determinare questa compartecipazione potremmo anche trovarci qui in Commissione davanti a posizioni precostituite che potrebbero addirittura far fallire o per lo meno contestare il lavoro compiuto.

A questo punto del discorso, signor Presidente, a me pare che la proposta avanzata dal senatore Ruffilli a nome del gruppo della democrazia cristiana, proposta che — come doveroso — ho esaminato con estrema attenzione, costituisca una prima traccia molto importante. Infatti, a prescindere dalla scelta tra moncameralismo e bicameralismo, scelta di fondo che, peraltro, vede disponibile la nostra forza politica ad un discorso molto aperto, sempre nella misura in cui si riesca a realizzare una differenziazione tra le due Camere, io vedo in quella proposta una serie di elementi estremamente interessanti: a parte talune considerazioni addirittura rivoluzionarie in relazione al-

le funzioni, mi pare che vi sia alla base un discorso molto serio e meritevole di approfondimento almeno sul punto della centralità del Parlamento, delle sue funzioni e forse anche del sistema elettorale e delle qualità che debbano essere richieste ai parlamentari, soprattutto senatori (e quindi mi riferisco alla proposta di modifica dell'articolo 71, secondo comma). Mentre dunque in Ufficio di presidenza potremmo andare avanti sui tre temi connessi del Governo, delle fonti normative e della legge elettorale, si potrebbe contemporaneamente allargare il discorso in seduta plenaria su questa prima traccia proposta dal senatore Ruffilli, che già porta delle soluzioni.

Da parte nostra, anche convenendo con quanto detto dall'esponente di democrazia proletaria, diciamo che se anche talune posizioni politiche vanno mantenute, nulla vieta che si possa raggiungere una maggioranza su un determinato punto. Quindi, nel momento in cui aderisco al suo programma, la pregherei di valutare due condizioni: la prima è quella del recupero del *plenum* della Commissione per non trovarci ancora una volta dinanzi alla verifica di questo disinteresse; la seconda — è questa una mia particolare preghiera — è quella di un recupero all'esterno, perché l'orientamento generale dei giornalisti, e mi riferisco a quelli maggiormente in voga come Montanelli o Scalfari, l'orientamento dei cattedratici, e mi riferisco a Colletta, Sartori, Sechi ed altri, l'orientamento anche di talune forze culturali — e non voglio affrontare il problema della dialettica politica che in questa sede non deve interessarci — (rappresentanti ufficiali del partito socialista in questa Commissione ce ne sono e se devono sollevare dei problemi è qui che devono farlo e non in sede congressuale), vanno verso una aperta dichiarazione di sfiducia nei confronti dei lavori di questa Commissione, della capacità di questa Commissione di risolvere in senso positivo i problemi che le sono stati affidati dalle mozioni. È bene dunque che anche sul fronte esterno la Commissione e soprattutto ella personalmente, signor Pre-

sidente, che ha tutta l'autorità per farlo, vada con il nostro sostegno, a riprendere un discorso per dimostrare che il lavoro fatto è serio e merita l'apprezzamento di tutti.

GALLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLO. Vorrei innanzitutto aggiungere alle parole dei colleghi che mi hanno preceduto l'espressione della mia più viva ammirazione per la nitida sintesi e per la lucidissima esposizione che il Presidente ci ha offerto questa mattina; egli ha messo in chiaro una metodologia di lavoro con un senso di fiducia radicato in un robusto realismo, realismo che è possibile sintetizzare nel modo seguente: è molto più difficile ristrutturare che costruire *ex novo*, il che viene a stagliare in modo esemplare il rapporto che intercorre tra i lavori di questa Commissione e quelli della Commissione dei 75 presso la Costituente, anche se — ed a tale riguardo bisogna dissipare talune impressioni che possono sorgere con estrema facilità — non vorrei — ed i ricordi del Presidente Bozzi possono in questo soccorrermi — contrapporre ad un'atmosfera di critiche, di insoddisfazioni, quella che verrebbe a caratterizzare l'ambiente giornalistico, scientifico, accademico di oggi, un'atmosfera assolutamente idilliaca che ha contrassegnato lo svolgimento dei lavori della Costituente. Basta ripercorrere le cronache dell'epoca — io ero un giovanissimo assistente che viveva i suoi primi passi nel mondo accademico — basta ripercorrere le critiche che ad alcune norme fondamentali della nostra Carta costituzionale venivano portate proprio in ambienti qualificatissimi e da uomini che erano dei vecchi antifascisti (mi riferisco a norme come quella secondo la quale l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, o a quella riguardante la tutela del paesaggio, che si è poi rivelata una delle norme più cariche di significato civile e sociale della Carta costituzionale), basta riandare con il pensiero a tutto questo per farci forti di una nostra coscienza serena, con-

sapevole, secondo la quale senza dubbio occorre tenere conto dei rilievi, delle osservazioni, però non bisogna nemmeno drammatizzare la situazione e concepirci come « assediati » in un fortilizio contro il quale tutti sparano; magari sparano in questo momento, ma poi la resa dei conti darà una risposta che poi è quella della storia. Tale risposta si è venuta esprimendo — e sono perfettamente d'accordo con il Presidente — innanzitutto nell'enucleazione dei tre temi che il quanto mai benemerito Ufficio di presidenza è venuto elaborando: Governo, sistema delle fonti, sistema delle leggi elettorali. Vorrei dire che non si poteva compiere una messa a punto più efficace di quella che è la serie di nodi che, oggi come oggi, ci accingiamo ad affrontare.

Quanto agli sviluppi dell'approccio a tali nodi centrali, direi che la stessa tematica che il Presidente ci ha proposto conduce ad una articolazione in sottocommissioni di lavoro, ognuna delle quali sia specificamente rivolta all'approfondimento istruttorio — diceva giustamente l'amico Scoppola — delle tematiche relative ai problemi sollevati. Infatti, ognuno di tali problemi, proprio per la sua specificità, viene a sollevare delle competenze, dei gusti, degli interessi che possono essere fortemente diversificati. Evidentemente non faccio tanto una questione di tensione politica che si verrebbe a creare al tavolo dell'Ufficio di presidenza: non credo a tale particolare tensione politica, credo soprattutto ad una esigenza di approfondimento specifico ed istruttorio con riguardo agli interessi scientifici e culturali che motivano ciascuno di noi. Pertanto, ritengo che l'opera svolta dalle sottocommissioni, con una funzione istruttorie e di rappresentazione delle possibili scelte alla Commissione nel suo *plenum*, sarebbe quanto mai idonea a rendere più veloci i nostri lavori, sollecitando anche in ognuno di noi gli interessi che particolarmente sono sentiti.

A tale riguardo, vorrei concludere esprimendo il rammarico che a questa seduta non vi sia stata una partecipazione più intensa, tanto più che sono emersi

i due temi di fondo sui quali è necessario portare la maggiore attenzione: il primo consiste nel discorso fatto dall'onorevole Barbera a proposito della contrapposizione tra monocameralismo a bicameralismo, discorso che egli ha compiuto con estrema lucidità, sostituendo ad una meccanica contrapposizione che è quasi contrassegnata dalla diversa dislocazione topografica di due sedi assembleari, la *ratio* che presiede al monocameralismo o al bicameralismo, mettendo in piena evidenza che, in ultima analisi, si può essere bicameralisti attraverso un monocameralismo formale e si può essere monocameralisti attraverso un bicameralismo formale. Questa messa a punto, che mi sembra estremamente pregevole proprio per le premesse che pone, può costituire un'utile traccia al lavoro di approfondimento che occorrerà svolgere.

Il secondo motivo è stato espresso, oltre che dall'onorevole Russo, dal collega Rastrelli. Si può procedere probabilmente, signor Presidente, nella sottoposizione al *plenum* dei risultati dei lavori dei sottocomitati specifici con un criterio di opportuno gradualismo. È vero, tutto si tiene; ci sono però — ed ella lo ha detto come meglio non si poteva — delle cose che si tengono più di altre, che sopportano una scala di priorità. Ella, Presidente, lo ha detto non in senso cronologico, ma in senso di orizzontalità, però direi che il concetto può essere anche trasposto nel gradualismo d'approccio da parte della Commissione nel suo *plenum* rispetto ai vari risultati di istruzione e di sottoposizione di scelta cui i sottocomitati man mano siano pervenuti.

PRESIDENTE. Innanzitutto ringrazio i colleghi per le parole di apprezzamento che mi hanno rivolto; d'altronde, non ho fatto altro che interpretare quanto è emerso in sede di Ufficio di presidenza, unendovi forse un po' della mia passione: ma questo era inevitabile.

Vorrei concordare con il senatore Rastrelli, che auspica un recupero del *plenum* e, nello stesso tempo, un recupero all'esterno. Per ciò che concerne il primo

aspetto, ciò significa sollecitare una maggiore partecipazione dei colleghi e, per parte mia, cercherò di adoperarmi in tal senso. Per altro, bisogna anche rendersi conto del fatto che i due rami del Parlamento, sia come Assemblee sia come Commissioni, sono costantemente impegnati ad esaminare provvedimenti quanto mai importanti: per tutti ricordo quello concernente i magistrati, oggi all'esame della Camera e che ha già avuto l'approvazione del Senato.

Nel contempo, farò di tutto per recuperare l'immagine della Commissione all'esterno (tema sul quale mi pare abbia già risposto l'amico senatore Gallo): la miglior risposta che si può fornire non è data dalle parole, ma dai comportamenti, dai fatti. Ricordo perfettamente che, anche durante i lavori dell'Assemblea costituente, a questa venivano rivolte le critiche più disparate: una di queste riguardava, ad esempio, l'articolo nel quale è prevista la tutela del paesaggio, sul quale si fecero molte ironie senza intuire quanto quella norma si sarebbe rivelata importante in seguito.

Poiché, pertanto, sono i fatti quelli che contano, ritengo che, se riusciremo prima delle ferie estive a consegnare al Parlamento una quota della nostra relazione, avremo fornito la risposta più appropriata alle polemiche in corso. Sollecito anche i colleghi, ogni qualvolta si presentasse l'occasione, a rilasciare interviste: io l'ho già fatto, ma preferirei non essere l'unica voce della Commissione.

Debbo registrare un consenso generalizzato anche per quanto riguarda l'aspetto politico: tutti ci rendiamo conto della particolare situazione politica che stiamo vivendo, ma ritengo che sarebbe meglio non essere legati all'oggi — che pure ha il suo peso e non è eliminabile — ma sforzarci di guardare al domani, alla dinamica della storia che per fortuna cammina, tanto che ciò che oggi sembra impossibile domani potrà essere realizzato. Quindi il nostro sforzo nella costruzione di queste regole del gioco deve guardare lontano, proiettarsi nell'avvenire.

Al senatore Scoppola vorrei ricordare che, in sede di Ufficio di presidenza, avevo prospettato il stesso'opportunità, non tanto per gli argomenti in discussione ma per quelli che dovranno ancora essere esaminati, di organizzare gruppi più ristretti di lavoro. Riterrei opportuno ridiscutere del problema in Ufficio di presidenza, non per espropriare la Commissione del diritto che indiscutibilmente ha di decidere, ma per prospettare alla Commissione plenaria delle proposte su cui vi sia già un certo accordo tra i gruppi, per non perder tempo in lunghe discussioni.

Propongo di convocare la prossima riunione della Commissione, secondo il calendario che abbiamo già predisposto, per martedì prossimo, per discutere sui temi relativi al Governo nelle sue varie articolazioni e nei suoi collegamenti — e in proposito concordo con il senatore Rastrelli — con il Parlamento ed il sistema bicamerale o monocamerale.

RUFFILLI. Chiedo di parlare su questa sua proposta.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Sottopongo al Presidente l'opportunità di convocare la Commissione plenaria per giovedì 24 maggio 1984, riservando la giornata di martedì 22 maggio alla riunione dell'Ufficio di presidenza. Non ci troviamo ancora nella fase della elaborazione di un progetto, ma in quella della scelta. Si è parlato dell'opportunità di un approfondimento di alcuni temi anche per consentire ad ogni singolo componente di questa Commissione ed ai gruppi di delineare un proprio disegno organico su di essi. Sul tema relativo al Governo ed ai suoi rapporti con il Parlamento, che dovremo affrontare la prossima settimana, sono state delineate delle soluzioni da parte del Presidente, della democrazia cristiana e di altre forze politiche, che hanno presentato documenti di lavoro in proposito. Ma non siamo ancora nella fase in cui, operata la scelta di fondo, delineiamo una serie di opzioni tecniche all'interno di essa; siamo ancora al

momento della scelta. Per questo ritengo che, se vogliamo articolare in modo adeguato i nostri lavori, dobbiamo far precedere la riunione della Commissione plenaria da una riunione dell'Ufficio di presidenza che, non espropriando nessuno, consenta una migliore impostazione del lavoro, altrimenti corriamo il rischio di riaprire una discussione generale.

PERNA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERNA. Ricordo che, in sede di Ufficio di presidenza si è ravvisata l'opportunità di un approfondimento in Commissione plenaria sui temi relativi al Governo, alle

fonti normative ed al sistema elettorale, con delle integrazioni, non per non decentrarne l'esame, ma perché vi potesse essere un dibattito politico. Ritengo che nello svolgimento di questo dibattito potranno essere pienamente soddisfatte le esigenze prospettate dai senatori Scoppola e Gallo.

PRESIDENTE. Concordo con la proposta del senatore Ruffilli. Comunico che la prossima riunione dell'Ufficio di presidenza avrà luogo martedì 22 maggio 1984 e che la prossima riunione della Commissione avrà luogo giovedì 24 maggio 1984, alle ore 9,30.

La seduta termina alle 12,40.

PAGINA BIANCA

15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 MAGGIO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE****Esame degli indirizzi sui temi concernenti
il Governo:**

	PAG.
PRESIDENTE	313, <i>passim</i>
MAFFIOLETTI	313
RUFFILLI	321

Sull'ordine dei lavori:

	PAG.
PRESIDENTE	327, <i>passim</i>
SCOPPOLA	328, 331
RASTRELLI	329
FOSSON	330
RUFFILLI	331

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

PASQUINO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 17 maggio 1984.

(*E approvato*).

Esame degli indirizzi sui temi concernenti il Governo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Esame degli indirizzi sui temi concernenti il Governo ».

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

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, tenterò di offrire un primo contributo per risolvere i problemi che nascono dai rapporti fra Parlamento e Governo, anche se sono convinto — come tanti, del resto — che la configurazione di una data forma di Governo, in se stessa, non sia idonea a fronteggiare la crisi politica ed istituzionale. Sotto altro profilo ribadisco quanto già affermato in merito ai problemi del Parlamento e cioè che esiste, e deve esistere, una correlazione tra efficienza della funzione rappresentativa ed efficienza della funzione di governo.

Ora sembra che da più parti stia maturando la convinzione che la contrapposizione tra l'idea del governo parlamentare e quella presidenziale sia di tipo manicheo e non affronti le cause di fondo della cosiddetta ingovernabilità. In un ordinamento complesso di una società moderna come la nostra, nel pluralismo delle istituzioni, sarebbe, del resto, assurdo pensare ad una governabilità racchiusa nei modi di formazione del vertice del

governo, soprattutto se questo rimanesse un impianto a direzione plurima dissociata.

Appare, quindi, più vicino alla realtà dei problemi, che si sono nei decenni sovrapposti per le mancate riforme, affrontare insieme i diversi aspetti (forma di Governo, ordinamento della Presidenza del Consiglio, assetto dei ministeri, pubblica amministrazione) nell'ambito di una visione complessiva del sistema di governo. Non è ipotizzabile, ad esempio — e ciò dimostra le connessioni cui ho fatto cenno — che un assetto del Consiglio di gabinetto sia definibile nel caso in cui permanga l'incognita del tipo di amministrazione e l'inconveniente del numero pletorico dei ministeri che attualmente esiste.

È sufficiente solo questo per porre in risalto i mali profondi dell'istituzione governo che aggravano quelli che derivano dalle scelte politiche. È pacifico — per noi senza dubbio — che i mali che derivano dalla instabilità dei governi abbiano prevalentemente una matrice politica ed è a tutti noto che le cause vanno ricercate nello stato di necessità ricorrente che presiede alla formazione dei governi (formazione che è predeterminata dalle anomalie del sistema bloccato, che vede solo alcuni partiti costituire coalizioni di governo, che riproducono al loro interno la conflittualità stessa dei partiti che le compongono), in assenza di omogeneità e chiarezza dei programmi di governo, quando l'intesa di governo riguarda in realtà il fine stesso di rendere possibile la coalizione.

Nella diagnosi relativa ai guasti di questo sistema politico vi è, in primo luogo, l'assenza di alternanza di personale politico e di linea politica: e questo

aggrava il problema della ingovernabilità. Che esista la preminenza di queste radici politiche è dimostrato anche dal fatto che tutte le proposte di espedienti, come quelli di tipo presidenzialista, non hanno retto ad una prova, ad un confronto serio e si sono via via dissolte.

Prima di discutere circa le sedi ed i tempi della decisione di governo (ed ecco la questione che noi vogliamo porre), occorre definire anzitutto il modo ed i motivi per cui si decide. Seguendo tale metodo, io credo che si possa facilmente evidenziare il vero nodo dell'istituzione di governo, che è la sua funzionalità, rispetto all'insieme del sistema democratico, rispetto ai bisogni della società. La questione della nomina del Presidente si trova all'apice di una problematica assai complessa che, se non viene affrontata coerentemente, rende del tutto ininfluyente anche il modo di formazione dei governi: è la questione del « governo che governi », tuttora irrisolta, che evidenzia tra l'altro l'inconcludente susseguirsi delle proposte-espediente di riforma radicale della Costituzione sino a mutare il segno del carattere parlamentare del governo, proposte che cozzano in primo luogo contro questa realtà dei problemi che attraversano l'istituzione governo del nostro paese.

D'altro canto è azzardato esercitarsi su drastiche riforme istituzionali quando su questo punto la stessa Costituzione (articolo 95) non è stata attuata. Nonostante le elaborazioni, gli studi, le proposte già avanzate nella scorsa legislatura, il Governo non ha ancora trovato il modo di presentare un progetto di ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

.. Può essere surrogato questo ordinamento dal ruolo personale esercitato dal Presidente del Consiglio? È una domanda lecita, visto che nulla rimane nemmeno dell'ordine di servizio Spadolini che, pur criticabile, cercava di fornire una prima risposta ai problemi dell'assetto del governo; un ordine del giorno che è stato smantellato — come sappiamo — fin dal successivo Governo Fanfani ed attualmente nulla si riesce a capire delle idee

che siano condivise dalla maggioranza del Governo sul funzionamento della stessa Presidenza del Consiglio, idee che avrebbero comunque aiutato un confronto in questa Commissione che rischia di rimanere fine a se stessa ove sia costretta permanentemente a ripartire da zero e da tutto.

È naturale che se il disegno di legge avviato all'esame parlamentare nella scorsa legislatura fosse divenuto legge, o almeno fosse stato votato da un ramo del Parlamento, avrebbe potuto servire di base per riscontrare nel concreto la necessità di eventuali riforme. Almeno la presentazione del progetto da parte del Governo avrebbe costituito un punto di riferimento per i nostri lavori e la Commissione avrebbe potuto utilmente ascoltare il Governo sul tipo di ordinamento preordinato all'esercizio di questa fondamentale funzione del nostro sistema democratico.

Questo vuoto legislativo accentua il peso del dubbio che non si voglia, in verità, affrontare i nodi della concreta e reale governabilità, nodi che risiedono non soltanto negli effetti e nei guasti molteplici del sistema bloccato, che proietta la sua ombra avvolgente sulla stessa questione morale, ma nella assenza di garanzie istituzionali circa la sussistenza in Italia di una politica generale del Governo.

Prima di discutere sulla elezione del Presidente o di avventurarsi sul terreno dei diversi espedienti di ingessatura dei governi occorre affrontare questi nodi, insieme a quello del come si decide e di quali siano gli scopi della decisione. Si tratta, cioè, di superare i vizi precostituzionali tuttora presenti nell'istituzione Governo, caratterizzata da una prassi che ha rovesciato il criterio sancito dalla Costituzione: i ministri, in Italia, non sono portatori dell'indirizzo di governo e della politica generale, ma rappresentano nel Consiglio dei ministri gli interessi di ministero e di settore, e ancora più spesso l'interesse del partito, del quale costituiscono la « delegazione al Governo ». Anche se si tratta di analisi già conosciute, è

utile ricordare che nei governi è, cioè, prevalsa la figura del ministro-sovrano. Approfondire questo tema non è irrilevante ed i punti di rilievo più importanti di questo potere mi appaiono quelli costituiti da una riserva politica sulla organizzazione e la politica del ministero da parte dei singoli ministri; dal pieno potere sulla struttura del Gabinetto da parte degli stessi ministri; dall'arbitraria suddivisione delle deleghe ai sottosegretari; dalla prevalenza della facoltà di proposta legislativa rispetto a quella del Consiglio dei ministri; dall'emanazione continua di decreti ministeriali senza alcun raccordo con la Presidenza del Consiglio; dal fatto che il ministro spesso ha vasti poteri di coordinamento quando presiede i molteplici comitati interministeriali. Nessuna normativa, inoltre, esiste a garanzia del funzionamento del Consiglio dei ministri quale organo del Governo: il consiglio di gabinetto è una semplice articolazione interna del tutto distaccata dalla funzionalità del Governo, ma soltanto in funzione della concordia politica della coalizione; manca qualsiasi struttura di sostegno per l'esercizio dell'attività di indirizzo e qualsiasi centro di raccolta primaria dei dati socio-economici, come manca qualsiasi soluzione organica dei rapporti con la Ragioneria generale dello Stato, risolti per le vie brevi da molti governi, e mancano gli strumenti essenziali del governo dell'economia. Al contrario, come tutti sappiamo, sopravvivono nell'ambito della Presidenza del Consiglio vecchie competenze che sarebbe naturale riaggregare a diverse competenze ministeriali.

Dunque la legge non definisce e non garantisce né l'assetto dei governi né il ruolo di guida e di indirizzo del Presidente né il funzionamento collegiale del Consiglio dei ministri; in realtà la legislazione attuale relativa alla Presidenza del Consiglio è composta da una stratificazione aggiuntiva di norme che assomma i difetti di diverse epoche storiche e che è sopravvissuta alla Costituzione repubblicana. È grave che da quando si è aperto il dibattito su questi problemi, sia sulla stampa che in sede parlamentare, nulla

sia stato fatto o proposto per riempire questo vuoto che condiziona — come ha detto il collega Spagnoli — la credibilità dei riformatori. La governabilità dell'insieme del sistema democratico ed istituzionale è gravemente ipotecata da questo vuoto.

Ritengo che non abbia senso individuare con intelligenza ed acuta capacità di analisi la struttura dell'arcipelago dei poteri, l'esistenza di una molteplicità di organismi collaterali al Governo, l'incidenza dei processi di negoziazione, le novità che tutt'ora reclama l'esigenza dell'ordinamento regionale, — le novità proposte dalla presenza delle istituzioni comunitarie europee — e poi tralasciare l'importanza prioritaria, all'opposto di ogni pretesa soluzione accentrata sulla autorità del Presidente, di una soluzione unificante che assicuri collegialità, unità di indirizzo, capacità di programmazione e di coordinamento all'istituzione governo. Il superamento del settorialismo esasperato che caratterizza l'istituzione Governo in Italia, il Governo per ministri e per ministeri, è un tema ricorrente e l'operare concreto ha posto ancora di più in evidenza che siamo in presenza, in tal senso e per questo aspetto, di un non Governo; quindi bisogna mettere mano a questa opera di costruzione di una istituzione che assicuri un governo complessivo. Né si può ignorare il modo in cui avanza dalla realtà sociale ed economica il processo decisionale in assenza di una organica struttura che faccia affluire nell'ambito del Governo le imputazioni necessarie alla decisione.

E, ancora non è da trascurare il rapporto tra istituzione governo e il più ampio problema del governo dell'economia, che è problema che però meriterà una discussione a sé.

Vale qui la pena di richiamare, intanto, il peso che ha la struttura segmentata del Governo che si traduce, tra l'altro, nella tanto criticata legislazione per legge. I visi del settorialismo, è noto, si riflettono anche nella suddivisione per ministeri delle stesse Commissioni parlamentari, ma soprattutto la gran massa di

leggi che proviene dal Governo reca questo segno esasperato del settorialismo ministeriale. Un recente studio della Presidenza ha in questi giorni portato dei dati sul rapporto Governo-Parlamento con esempi di diritto comparato che riguardano diversi paesi europei; vi si afferma che in quei paesi sussistono regole che assicurano la preminenza delle leggi del Governo. Non voglio entrare nel merito di tale studio e mi limito ad osservare che di fronte ad affermazioni che esaltano il fatto che in certi casi nei paesi citati addirittura i Governi determinano l'ordine del giorno delle Camere ed i disegni di legge governativi possono ricevere l'adozione da parte del Parlamento senza votazione...

RASTRELLI. Per acclamazione!

MAFFIOLETTI. Non proprio, quella è una forma molto italiana.

Di fronte a quelle affermazioni, dicevo, si dimentica che in Italia esistono i decreti-legge ed i voti di fiducia; che in Italia non per il sessanta per cento ma per una percentuale assai più elevata le leggi provengono dal Governo: dai dati inerenti questa legislatura risulta che su 66 leggi approvate 53 provengono dal Governo, con un rapporto di quattro a uno. Inoltre, questo studio, che non appare sereno ed è rivolto ad alimentare un conflitto istituzionale tra Governo e Parlamento — il che non è affatto positivo —, dimentica che in Italia non c'è l'alternanza di schieramento, dimentica che tutti i vizi congeniti nell'opera di Governo hanno creato uno spostamento di asse della legislazione e di proposta con effetti disastrosi. In Italia esiste la possibilità di reiterazione multipla dei decreti-legge. Scadono, inoltre, continuamente i termini posti per legiferare su materie importantissime e questa serie di proroghe ha creato una situazione di legislazione provvisoria, che, insieme al fenomeno delle leggi-tampone, è una caratteristica della legislazione italiana, di cui il Governo ha la responsabilità e che riguarda l'ambiente, il regime dei suoli, le partecipa-

zioni statali, la Cassa per il Mezzogiorno, la finanza locale ed altri campi, cioè settori importantissimi della vita del paese. Mancano leggi organiche e questo difetto è aggravato da scelte che, appunto, rigonfiano continuamente questa legislazione provvisoria. Senza contare, inoltre, che in Italia esiste un altro regime anomalo sul piano legislativo, che è quello della legge finanziaria, che, attraverso la prassi che la contraddistingue, ha spostato ulteriormente i poteri del Parlamento.

Ora, a nulla serve un continuo alimentare questo conflitto tra Governo e Parlamento, soprattutto se questo atteggiamento proviene dalla Presidenza del Consiglio. Questa eccessiva insistenza sulle colpe del Parlamento porta a capovolgere, semmai, il discorso, a mettere in risalto che oggi la crisi più grave riguarda l'istituzione Governo, che è precipitata così in basso per assenza di capacità di progetto e di qualità di decisione. Si può dire che sia aumentata in questi anni l'iniziativa, il campo di intervento del Parlamento e che, invece, a fronte di questo dato, suffragato anche dalle modifiche apportate ai regolamenti parlamentari, imperfette ed incompiute, ma che hanno dimostrato che parecchio o qualcosa si muove in questo campo, il Governo è l'istituzione che meno è stata modificata ed adeguata in questi trent'anni; e questo non certo per i veti dell'opposizione comunista.

Attualmente, ad esempio, nei confronti delle regioni, nonostante la legge preveda espressamente che la potestà di indirizzo statale sia esercitata collegialmente dal Consiglio dei ministri, questo potere si è prevalentemente spostato in favore dei singoli ministri.

Appare, quindi, alquanto disagiata porre mano ad una riforma costituzionale, quando i più essenziali precetti della Costituzione, come ho detto, sono stati stravolti o maltrattati. La prima indicazione possibile è pertanto relativa ad un'opera di coerente attuazione costituzionale, con la predisposizione di quelle modifiche che risultassero indispensabili per renderla più fattiva ed efficace.

Nella visione complessiva dei punti essenziali di questa opera non può non comprendersi l'aspetto rilevante costituito dal Governo-amministrazione, ulteriore tessera mancante in un processo di riforma istituzionale che pure era stato avviato secondo le linee della Costituzione con la riforma regionale degli anni Settanta. Nessuno, e tanto meno noi, nel fronte regionalista, aveva concepito il decentramento regionale come valido in sé stesso e le regioni necessarie in quanto tali, ma quali elementi della riforma dello Stato, quali pilastri di un sistema politico amministrativo rinnovato, nel senso che l'introduzione delle regioni avrebbe dovuto trascinare il più ampio tema della riforma dei ministeri e dell'amministrazione in generale. Diversi fattori, invece, hanno fatto naufragare i vari tentativi di avviare le riforme amministrative. Esse sono oggi tutte elaborate e studiate e tuttavia costituiscono lo scheletro nell'armadio della nostra vita istituzionale. Ci sono state resistenze burocratiche da parte dei centri di potere, ma soprattutto hanno prevalso logiche di lottizzazione e di interesse dei partiti di governo a mantenere ministeri ed enti sotto un regime di sovranità separata. Tutto questo ha frapposto ostacoli dinanzi ai proclamati propositi, ricorrenti nelle dichiarazioni programmatiche dei governi, di voler operare la riforma delle amministrazioni, almeno dal 1972 ad oggi, ma potrei andare più indietro nel tempo.

Nonostante le analisi ed i propositi di riforma strutturale dell'amministrazione, il centrosinistra operò sistemazioni aggiuntive (vedi organi della programmazione, vedi istituzione e disciplina del Ministero del bilancio); giungendo, nelle sue diverse fasi, a premiare, poi, l'occupazione in sé delle leve di governo e delle singole amministrazioni. Durante un'epoca successiva, che vide la formazione della maggioranza di solidarietà democratica, si scelse per forza di cose il terreno congeniale a quella maggioranza, cioè quello della legislazione. Ma la mole e la qualità del prodotto legislativo che vide la luce nel triennio posteriore al 1976 si è

scontrata, come il programma del primo centrosinistra, con il cosiddetto « nocciolo duro » dello Stato e dei suoi apparati amministrativi, oltre che con la mancanza di una reale volontà politica.

Nessuna soluzione del problema-governo può, dunque, ignorare questo essenziale aspetto. Eppure, a tutt'oggi la vischiosità del potere costituito, la logica spartitoria che presiede alla distribuzione dei ministeri, come se si trattasse di feudi, ha impedito qualsiasi approccio di riforma. Le responsabilità politiche, i guasti maggiori si sono riscontrati, in questi ultimi anni, laddove l'inadempienza ricorrente si è avuta assieme ad una giunzione farraginosa di provvedimenti settoriali e, spesso, clientelari, i quali hanno trasformato queste deficienze in una vera e propria linea di conservazione dello stato di cose presente nell'amministrazione centrale e periferica dello Stato. Infatti, in questi ultimi anni, il contrasto profondo tra il non fare o il fare male e l'esistenza di studi di elevata qualità e di progetti già definiti, si è accentuato. Il rapporto Giannini ha segnato il questo senso un punto fermo ed ha introdotto per la prima volta un metodo valido per l'aggressione del degrado amministrativo. Il Parlamento su questo rapporto non solo si è pronunciato positivamente, ma il Senato ha formulato precisi indirizzi perché si procedesse nel senso da esso indicato. Dal 1980 ad oggi, però, questa fase si è tradotta in un'altra occasione mancata, e non certo per semplice incuria e negligenza.

Certo sarebbe stato utile, essenziale, avere oggi dinanzi almeno una materia definita nelle sue linee principali, cioè quelle riguardanti l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, l'assetto e l'ordinamento dei ministeri, la disciplina del commissario di Governo e la riforma delle autonomie locali. Si tratta di un elenco di occasioni mancate. Ma le incognite di cui ho parlato si sono sovrapposte e rendono più difficile la prefigurazione di soluzioni finali, in quanto le cause politiche che le hanno via via generate rendono dubbia l'esistenza di un limpido e coerente

te proposito riformatore. Di qui sorge legittima una domanda: i partiti della coalizione hanno veramente interesse alla riforma dell'amministrazione, ad una disciplina più moderna e funzionale della Presidenza del Consiglio ed ad un rapporto diverso tra Governo e Parlamento oppure essi, in varia misura, sono più disposti ad utilizzare nella prassi le deformazioni inaugurate dalla democrazia cristiana, ma poi mutate nel sistema di governo per coalizioni, cioè ad utilizzare la rendita di un sistema lottizzato più che a modificarlo? Dai fatti sorgono risposte inequivocabili e sconcertanti, che giustificherebbero il pessimismo sulle stesse prospettive di un lavoro approfondito su questa materia. Eppure, noi non ci vogliamo sottrarre ad un confronto positivo. Il dato che emerge con maggiore spicco dai fatti è questo peso abnorme degli interessi di partito e la prevaricante influenza di questi nel rapporto con le istituzioni.

Il problema è noto: in relazione al modo di formazione del Governo, questa connessione tra ruolo dei partiti ed istituzione di Governo è di tutta evidenza. Ebbene, qui occorre introdurre in luogo dei pasticci irrealizzabili, una effettiva controtendenza, per orientare diversamente una crescente autonomia delle istituzioni dai partiti nell'insieme del funzionamento istituzionale. Si tratta di rafforzare l'autorità e la discrezionalità del Presidente del Consiglio nello scegliere i ministri in relazione al programma di Governo. Noi propendiamo per una soluzione che preveda il conferimento della fiducia alla persona del Presidente, in modo che egli possa poi procedere sulla base di tale investitura diretta e, quindi, con maggiore discrezionalità, alla scelta dei ministri. La proposta avanzata in tal senso nello schema redatto dal Presidente Bozzi ci sembra un'utile base di discussione. Certamente, tuttavia, rimane, però, scoperta l'esigenza che il Parlamento valuti anche la lista dei ministri, cioè la composizione del Governo; esigenza che è alla base dell'idea del doppio voto di fiducia, ma che potrebbe essere anche soddisfatta

studiando meglio l'ipotesi dell'introduzione di un potere di censura parlamentare che riguardi i singoli ministri, da aggiungersi al potere di revoca.

A rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, secondo il dettato dell'articolo 95 della Costituzione, occorre garantire la piena collegialità del Governo. In questo caso è evidente la connessione tra la legislazione ordinaria e quella costituzionale. Un collegamento che presuppone una chiara volontà di riforma e non quindi soltanto la semplice convergenza su singoli punti delle questioni che stiamo discutendo.

Rilevante, inoltre, è la questione del programma di Governo che dovrebbe essere collegata al voto di fiducia nella tendenza auspicabile di superare la « confezione » dei programmi (così come è stato finora) basata sulla omissione dei punti di discordia fra i partiti che esprimono la maggioranza di Governo.

Bisogna dunque giungere alla formalizzazione più impegnativa dei programmi, introducendo strumenti per la verifica costante della loro attuazione. Questo riguarda, in particolare, la regolamentazione di un organo della Presidenza del Consiglio; mentre per il Parlamento dovrebbe prevedersi un istituto preposto allo studio di fattibilità delle leggi.

Di rilevanza costituzionale è anche la questione attinente alle cosiddette crisi extraparlamentari, che dovrebbero rientrare nella sede propria, con l'obbligo per i governi di dimettersi davanti al Parlamento, così come proposto nello schema redatto dal Presidente della Commissione, onorevole Bozzi. Uno schema quest'ultimo su cui, a mio avviso, sarà possibile trovare una convergenza di consensi.

In merito ad altre questioni che riguardano la riforma dei regolamenti parlamentari non mi soffermerò anche perché sono di competenza delle rispettive Giunte per il regolamento. Non mi soffermerò neppure sulla *vexata quaestio* del voto segreto.

Quanto alla distinzione fra questioni di Governo e questioni di fiducia credo che occorra ribadire un giudizio negativo

sulla loro utilità, un giudizio negativo che coinvolge anche l'istituto della sfiducia costruttiva che non garantisce affatto né la stabilità politica né il riparo dalle crisi extraparlamentari. Si tratta, infatti, di strumenti che se non hanno funzionato in altri ordinamenti a maggior ragione non funzionerebbero nel nostro, dove, anzi, introdurrebbero nuove rigidità formali ed aumenterebbero la moltiplicazione degli abusi con nuove distorsioni e prevaricazioni nel rapporto fra Governo e Parlamento.

Un confronto sui punti qualificanti del sistema di Governo dovrà approfondirne i contenuti, evidenziando anche il problema dei rapporti tra i vari organi dell'ordinamento statale. Le considerazioni che ho svolto hanno avuto lo scopo di porre in rilievo quelle questioni importanti attinenti al rapporto tra Governo e Parlamento, soprattutto nell'ambito delle nostre proposte di soluzione monocamerale. Abbiamo, infatti, voluto affermare una visione unificante, che è necessario ribadire anche in questa sede per non cadere nell'esame meccanico del singolo congegno istituzionale. Finora, però, al riguardo non abbiamo avuto risposte.

Per quanto concerne la questione del Governo ritengo sia ancora più difficile mantenere divisi « i due tavoli »; ciò nonostante ci siamo confrontati sul problema. Il quadro complessivo non fa certo trasparire una volontà di riforma. Noi riteniamo, in ogni caso, che occorra approfondire ed insieme recepire, nel corso del confronto, alcune indicazioni sul piano dell'indirizzo di governo e sul piano legislativo. Non a caso problemi maturi, come quello della riforma della Presidenza del Consiglio e della pubblica amministrazione, non sono stati sottratti all'ordinario lavoro legislativo del Parlamento, e non per accantonare i temi più rilevanti dal punto di vista costituzionale, ma perché meglio procedesse il suo *iter*. La situazione è quella che conosciamo: nulla si muove se non nel senso di una controriforma strisciante. Nonostante tutto questo l'opposizione comunista ha presentato le sue proposte ed il Senato il 10

aprile ha riesaminato l'ordine del giorno sul rapporto Giannini, formulando indirizzi che impegnano, ancora una volta, il Governo. Non è indifferente, quindi, che su problemi quali: l'ordinamento della Presidenza del Consiglio; la riforma dei ministeri; l'assetto della dirigenza pubblica; la disciplina dei controlli e delle procedure amministrative, emergano risposte definite legislativamente da parte del Governo, in luogo delle continue proposte settoriali provenienti dai singoli ministri.

La I Commissione affari costituzionali del Senato ha ribadito all'unanimità il significato della mozione istitutiva di questa Commissione bicamerale, sottolineando che sono ad essa affidati i problemi di rilevanza costituzionale dell'ordinamento della pubblica amministrazione e ribadendo, in tal senso, che sui temi che riguardano l'ordinario impegno legislativo permangono integri tutti gli obblighi assunti dal Governo e il valore degli atti di indirizzo espressi nell'ordine del giorno approvato dal Senato il 10 luglio 1980. Nonostante ciò si è verificato un blocco nell'attuazione di tali indirizzi, tanto è vero che si è lasciato cadere lo schema di deliberazione del Consiglio dei ministri sul procedimento di delegificazione proposto da Giannini nel 1980. Ho con me lo schema redatto dal Consiglio dei ministri, uno schema che è rimasto lettera morta. Che oggi si riparta da zero è dimostrato dal fatto che il Governo, la scorsa settimana, ha istituito una nuova Commissione per studiare il problema della delegificazione.

Occorre, quindi, sottolineare il fatto che mancano questi segnali e che si tralasciano da parte del Governo quegli atti innovativi che non richiedono una attività di legislazione, bensì solo l'emaneazione di un atto amministrativo. Un atto amministrativo, ad esempio, potrebbe disciplinare l'impiego dei moderni mezzi di informatica per i quali nulla è stato fatto per coordinarne l'uso e l'impianto. Si tratta di mezzi che sono tuttora acquisiti all'insegna del potere separato delle singole amministrazioni e dello spreco.

L'attuazione degli indirizzi del rapporto Giannini, non soltanto per quanto riguarda gli organi centrali dello Stato (nella loro struttura essenziale) ma anche per i problemi che attraversano tutta la pubblica amministrazione, richiederebbe un assetto istituzionale che si potrebbe regolare negli spazi costituzionalmente previsti, nell'ambito cioè della riserva di leggi contenuta nell'articolo 97 della Costituzione, con la possibilità di disegnare un quadro legislativo per l'organizzazione dei pubblici uffici con una necessaria flessibilità e in relazione ai programmi di Governo. Una legislazione cornice che disciplini principi e strutture fondamentali dell'amministrazione; è una via da percorrere individuando una diversificazione dei modelli amministrativi anche diversi dai ministeri, migliorando se necessario la dizione dell'articolo 95, ultimo comma, e dell'articolo 97 della Costituzione.

In tale quadro legislativo occorrerebbe prevedere distintamente: i ministeri tradizionali, il loro assetto ed ordinamento; le unità diverse dai ministeri preposte a settori regionalizzati; ministeri ed unità flessibili nei settori dell'intervento economico; riaggregazione di competenze per settori organici; la disciplina delle aziende e dei servizi; uffici ed amministrazioni che attraversino orizzontalmente i diversi comparti.

Inoltre, occorrerebbe introdurre principi di speditezza, trasparenza e contraddittorio applicabili a tutti i procedimenti, con forme di tutela diretta dei cittadini, oltre all'istituzione del difensore civico. E su questo punto della pubblica amministrazione e del suo ordinamento, non va comunque dimenticato che l'autorganizzazione del Governo deve svolgersi nell'ambito dei precetti della legge e di quelli costituzionali; in particolare, fra questi ultimi, quelli dell'imparzialità dell'amministrazione, che deve rimanere un punto cardine del nostro ordinamento.

È questo — a nostro avviso — il principio che si oppone a che si possa stabilire una sorta di riserva di potere normativo

al Governo in tema di organizzazione della pubblica amministrazione, proposta che pure è venuta a questa Commissione e che a noi sembra del tutto inaccettabile: una potestà normativa di primo grado deve essere assicurata al Parlamento, e deve essere garantita l'imparzialità della pubblica amministrazione; il potere normativo di organizzazione del Governo deve essere quindi disciplinato e circoscritto dalla legge con l'individuazione delle forme di controllo parlamentare, specie sotto il profilo del doppio esame degli schemi normativi, e solo nelle materie indicate dalla legge (tra l'altro, discutiamo in pieno disordine dell'esercizio dei poteri regolamentari; attualmente, nemmeno la Presidenza del Consiglio conosce i decreti ministeriali che vengono ad accavallarsi e sovrapporsi; e si discute ancora circa la loro comunicabilità al Governo).

Ho accennato solo ad alcuni punti di approfondimento della « questione Governo », compiendo il tentativo di proporre un discorso non frammentario, cercando di sollecitare una linea complessivamente riformatrice su tutto l'arco dei problemi, certo nel solco dei principi della Costituzione, ma innovatrice per ciò che è necessario per attuare lo spirito e la logica costituzionale, al fine di aprire le strutture del potere ai bisogni della società, alle domande nuove che impongono nuovi modi di intendere il governo e la cultura che lo presiede.

Siamo in una fase di trasformazioni profonde — da terza rivoluzione industriale — dove si stabiliscono nuovi equilibri e nuovi processi di negoziazione, nuove dipendenze, nuove dinamiche corporative. Siamo entrati in una fase in cui è in crisi la stessa legalità. Quindi, l'istituzione Governo è al centro, come terminale e come punto di partenza, di un problema di rinnovato dominio, da parte della collettività, sulle risorse, sullo sviluppo, sulle sorti della convivenza civile e pacifica.

Nell'affrontare questi problemi siamo dunque non dominati da uno spirito di conservazione, ma rivolti a superare con-

cezioni e strutture vecchie, create agli albori del secolo, circa i modi d'essere delle istituzioni nel sistema di Governo. Il nostro intendimento deve essere quello di rinsaldare quei fondamenti nelle istituzioni che sono radicati nel consenso di massa, innovando in quei punti essenziali in cui occorre superare un distacco profondo tra istituzioni e modificazioni della società e bisogni sociali, evitando il rafforzamento di sistemi chiusi, sempre più autonomi dalle domande sociali, ed assicurando alle istituzioni di governo capacità di progettazione, canali di conoscenza e funzioni di sintesi democratica nell'interesse generale del paese.

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

RUFFILLI. Anzitutto, credo valga la pena ricordare che abbiamo cominciato a discutere in Commissione la questione del Governo non per una specie di *esprit de système* o, come qualcuno ha detto fuori da quest'aula, per la nostra scarsa capacità a trovare i veri punti di partenza per l'intervento di riassetto del nostro sistema e, quindi, per la nostra tendenza ad appiattirci su manuali di diritto costituzionale, ma per tentare di dare ulteriore corpo ed ulteriore spessore ad un accordo che in questa Commissione sta emergendo a proposito della necessità — come da più parti è stato detto, anche se con formule diverse — di affrontare congiuntamente il rafforzamento del Governo e del Parlamento.

È in questo contesto che si stiamo occupando della questione Governo anche perché — e credo valga la pena sottolinearlo — è stato previsto, agli inizi dei lavori della Commissione, addirittura un gruppo di lavoro per un approfondimento da fare circa i principi costituzionali della pubblica amministrazione e delle autonomie locali. Quindi, in quella fase il problema era quello della sistematicità dell'intervento di questa Commissione, ma in questa fase stiamo cercando — ripeto — di dar corpo alla tendenza, emersa un po' in tutti i gruppi, d'affrontare con-

giuntamente il problema Governo ed il problema Parlamento in vista del rafforzamento dell'uno e dell'altro. E qui una prima precisazione: noi sappiamo che questo rafforzamento della struttura, delle funzioni e del ruolo del Parlamento e del Governo passa per la risposta a quel complesso di contraddizioni che si sono venute sviluppando in questo nesso tra Governo e Parlamento sulla base di una crescente confusione di ruoli fra l'uno e l'altro, nesso legato a difficoltà e contraddizioni del nostro sistema politico; e quelle contraddizioni — come è sotto gli occhi di tutti — hanno impedito al Parlamento ed al Governo di svolgere nel modo dovuto i compiti, i ruoli e le funzioni che sono propri dell'uno e dell'altro.

Si tratta, quindi, da parte di questa Commissione, di fare la propria parte affinché s'individuino ruoli, poteri, e responsabilità, al tempo stesso, che sono propri del Parlamento e del Governo. Anche qui, però, un'altra precisazione: in fondo, anche fuori da questa Commissione, anche in atteggiamenti di esponenti di forze politiche, questo superamento della confusione di ruoli viene spesso collegato a forme di semplificazione, francamente eccessive, per quanto riguarda la individuazione di centri di decisione e forme adeguate di controllo a livello governativo e parlamentare. C'è indubbiamente una profonda esigenza di semplificazione, anche perché noi sappiamo che, attraverso essa, si può realizzare l'aspirazione — emersa in varie occasioni in questa Commissione — alla trasparenza democratica di tutto il complesso delle nostre istituzioni, trasparenza che implica la capacità, da parte delle istituzioni, di rispondere a precise richieste del paese, dei cittadini, dell'elettorato e che vuol dire anche mettere in condizioni il paese, l'elettorato, di valutare in modo adeguato il rendimento, i risultati, le scelte operate nell'ambito delle istituzioni.

È ovvio, pertanto, che ci sia un'esigenza di semplificazione, ma essa va collegata ad un'altra esigenza non meno importante: quella di fare i conti con la complessità di una serie di funzioni proprie

dell'istituzione Parlamento così come di quella Governo. Allora, in tale contesto l'esigenza di semplificazione va collegata con un'esigenza di coordinamento rispetto ad una realtà complessa a livello di società, di istituzioni e, quindi, anche a livello di strutture e di funzioni delle istituzioni medesime. L'esigenza di semplificazione porta come conseguenza l'individuazione di precisi centri di decisione e di adeguate forme di controllo dei medesimi; l'esigenza di coordinamento pone come necessario il potenziamento di un certo tipo di interventi a carattere programmato e programmatico.

Gli aspetti di crisi del Parlamento, al di là dei collegamenti con le difficoltà e le contraddizioni del nostro sistema politico, nascono anche dall'impossibilità di mantenere il tipo di legge generale ed astratta che è stata alla base del funzionamento del Parlamento nel secolo scorso e, nell'attuale, fino alla prima guerra mondiale. Oggi, in fondo, la crisi del Parlamento — lo sappiamo tutti — è anche crisi della legge generale ed astratta e dalle proposte emerse nella prima fase della nostra discussione è, ad esempio, risultata chiara la necessità di potenziare una nuova forma di legge generale ed astratta, cioè la legge-quadro o legge di principi.

Credo che le esigenze di semplificazione e di coordinamento abbiano il loro passaggio fondamentale nella necessità di ricostituire una legalità vera, una certezza del diritto ed un'individuazione precisa di regole, di comportamenti e di responsabilità dei quali si dà conto ai cittadini, all'elettorato.

Passo ora ad un altro argomento del quale si è occupato anche il collega Maffioletti. Ci accingiamo a trattare della necessità di un rafforzamento congiunto del Governo e del Parlamento avendo la consapevolezza che non stiamo costruendo la migliore delle repubbliche ideali, nella quale siano risolte, quasi con una bacchetta magica, esigenze di efficienza, di trasparenza, di decisione e di partecipazione; piuttosto ci stiamo occupando di quegli interventi che servano a dare al

nostro sistema efficienza e legittimità maggiori, prendendo le mosse dalla situazione reale del nostro sistema politico. Noi tendiamo a dimenticarne, ma il nostro è un sistema imperniato sui partiti, che certo hanno travalicato rispetto alle funzioni loro proprie e per i quali c'è il problema del rientro nella logica dell'articolo 49 della Costituzione, il che comporta la valorizzazione della loro funzione insostituibile per la individuazione della politica nazionale, ma anche il rientro rispetto a quegli interventi nella gestione che, pur giustificati in certi contesti, oggi appaiono sempre più inaccettabili al paese. Però, dopo aver riconosciuto tali limiti, dobbiamo comunque prendere le mosse dal fatto che il nostro è un sistema di partiti.

La democrazia cristiana, come tutte le altre forze politiche qui presenti e come ogni componente di questa Commissione, è consapevole dell'esigenza — uso un termine che non amo — di departitizzazione, di ridimensionamento della presenza eccessiva dei partiti nella vita delle istituzioni e del paese, ma ne è consapevole avendo chiaro come rimanga questa funzione insostituibile dei partiti per lo sviluppo della partecipazione democratica al potere, per consentire alle masse, a tutte le formazioni della società italiana, di prendere parte all'esercizio effettivo del potere. Il che, ovviamente, nulla toglie alla validità dell'esigenza — riconosciuta dalla democrazia cristiana come da tutte le altre forze politiche — di valorizzare l'autonomia dell'istituzione e, quindi, anche l'autonomia dell'istituzione Governo rispetto ai partiti. Si tratta, però, di un'autonomia sicuramente non assoluta fino a quando nel nostro sistema, anche ai sensi di Costituzione, i partiti rimarranno il canale fondamentale per la partecipazione democratica al potere, nonché per l'individuazione della politica nazionale.

È necessario poi sottolineare che il nostro, pur essendo un sistema di partiti, non è un sistema bipartitico, ma multipartitico, un sistema che deve fare i conti con la storia particolare del nostro paese,

con la compresenza di culture diverse, con l'esistenza di un pluralismo complesso, complicato, ma anche carico di valenze, di ricchezze che vanno mantenute e valorizzate. In proposito, ritengo opportuno chiarire una circostanza, onde non sorgano equivoci: il nostro problema, nel momento in cui ci accingiamo a proporre interventi al Parlamento, non è quello di favorire una ristrutturazione drastica del nostro sistema multipartitico a favore di qualche forza o di qualcuno; il nostro intervento ha come obiettivo quello di rimettere ordine nel sistema multipartitico, di dare regolarità di comportamenti ad esso, in modo che sia consentita la formazione di governi stabili, di maggioranze rese stabili anche dal consenso dell'elettorato, con la possibilità per quest'ultimo di un ricambio reale di coalizioni e comunque di un controllo adeguato rispetto ai risultati che, a livello di governo, le coalizioni di maggioranza abbiano ottenuto. Questo aspetto deve essere molto chiaro perché solo attraverso esso è possibile superare quella visione — che va sempre più diffondendosi fuori e dentro quest'aula — di una Commissione per le riforme istituzionali che si occupa di problemi marginali o di astratti disegni complessivi.

Il nostro esame si basa realisticamente sull'esistenza di un sistema multipartitico ed il nostro impegno è teso a dare razionalità a questo sistema, perché siamo convinti che ciascuna componente ha una propria dignità, una propria validità.

Ora, noi ci rendiamo conto che i rapporti fra le forze politiche sono in movimento, sappiamo anche che per l'intervento significativo del corpo elettorale noi stiamo assistendo ad un mutamento degli equilibri politici; pertanto, compito della Commissione con è quello di « ingessare » l'esistente, di bloccare questa evoluzione o di accelerarla o di stravolgerla a favore di una singola forza. Il problema è quello di ottenere un tipo di regole che consentano a questa evoluzione di muoversi in una direzione precisa, quella dello sviluppo del sistema democratico del nostro paese, della realizza-

zione — secondo formule che ci sono care anche per chi le ha pronunciate — finalmente di una democrazia compiuta, matura, di una democrazia nella quale sia possibile il confronto, la scelta ed il ricambio fra maggioranze costituite da coalizioni diverse.

È in tale contesto che si inseriscono le proposte che il gruppo della democrazia cristiana ha elaborato riguardo ai problemi del Governo e dei suoi rapporti con il Parlamento. Il documento di lavoro che abbiamo presentato si affianca a quelli già presentati e a quelli che verranno presentati da altre forze politiche e tenta di porre in primo piano l'esigenza avvertita del rafforzamento del Governo e del Parlamento.

Per quanto riguarda il Governo, io ritengo — così come faceva il collega Maffioletti — che sia necessario partire dal disegno della nostra Costituzione; che al riguardo prevede un sistema a tre poli: il Presidente del Consiglio, il Consiglio dei ministri ed i singoli ministri. Riconosco anch'io che tale sistema non ha conosciuto una realizzazione piena, anzi in qualche momento ha subito anche stravolgimenti di vario tipo; ma ritengo che da tale sistema occorra partire, riconoscendo che uno dei suoi punti deboli è rappresentato dalla funzione di direzione e di coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio e da parte dello stesso Presidente del Consiglio. Non a caso è comunemente sentita la necessità di interventi che consentano la valorizzazione delle funzioni che ho appena ricordato.

Noi sappiamo che il raggiungimento di una tale convinzione è stato lungo e difficile per alcune forze politiche; però prendiamo atto del fatto che la consapevolezza della necessità di valorizzare quelle funzioni è ormai generale.

Tuttavia anche da questo punto di vista vengono fatte semplificazioni eccessive dalle quali occorre prendere le dovute distanze, perché valorizzare la funzione di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio non può voler dire accettare spinte, che magari provengono da una opinione pubblica non adeguata-

mente informata, verso la delega ad una specie di potere che potremmo definire taumaturgico. La questione non consiste in questo: la complessità dei problemi di un qualsiasi paese industrializzato avanzato, il numero dei paesi che stanno conoscendo una specie di terza rivoluzione industriale sono tanti che non è possibile immaginare che valorizzando l'unico centro di decisione e di potere sia possibile creare le condizioni per risolvere tutti i mali del paese. È necessario individuare centri di decisione e di responsabilità ben precisi in un sistema adeguatamente coordinato.

Pertanto — lo ripeto — siamo favorevoli alla valorizzazione della posizione e delle funzioni del Presidente del Consiglio, ma nella consapevolezza che ciò vada coordinato con il principio di collegialità su cui si basa il Consiglio dei ministri oltre che con il ruolo dei singoli ministri e con i compiti del Parlamento. Proprio per questo, nel documento di lavoro da noi presentato, abbiamo ipotizzato la possibilità di concedere la fiducia inizialmente al solo Presidente del Consiglio. Da questo punto fermo poi si possono far derivare varie soluzioni, come quella di una più accentuata capacità di scelta del Presidente del Consiglio nei confronti dei ministri. Ciò comunque dovrebbe avvenire al di fuori di una serie di luoghi comuni, poiché il Governo dovrà essere sempre costituito da partiti che abbiano ottenuto un adeguato consenso nel paese; sarebbe infatti fuorviante immaginare partiti che abbiano ottenuto vasti consensi e che vengano invece allontanati dalla scena governativa al momento della costituzione del Governo. In tal caso si dovrebbe immaginare un sistema presidenziale o semipresidenziale nel quale i ministri siano responsabili unicamente verso il Presidente del Consiglio. In base all'esperienza francese e statunitense noi sappiamo che è possibile una ipotesi del genere anche se allo stato attuale non sembra proponibile per il nostro paese.

Un'altra proposta della democrazia cristiana è quella che vede la fiducia concessa dal Parlamento riunito in seduta co-

mune, non solo ai fini di conferire all'atto una maggiore solennità, ma anche per attribuire maggiore forza, allo stesso Presidente del Consiglio. La stessa procedura è prevista per la questione di sfiducia.

PASQUINO. Sfiducia dal Parlamento in seduta comune?

RUFFILLI. Certamente. Ho già spiegato al collega Pasquino e lo richiamo per il collega Maffioletti, che anche questa mattina ha esposto la tesi che non vi sarebbe stata articolazione per quanto riguarda il bicameralismo, che noi qualche articolazione abbiamo tentato di prevederla. Sarà anche stata discutibile, ma comunque il tentativo c'è stato. Io non posso ora ripetere quanto già abbiamo detto a proposito del Parlamento, mi preme solo sottolineare che abbiamo tentato di dare una risposta a queste esigenze.

PRESIDENTE. Sfiducia all'uomo o al programma?

RUFFILLI. A questo proposito prevediamo un sistema primario ed uno subordinato, ai quali ora accenno soltanto, perché l'importante è il meccanismo della fiducia al solo Presidente del Consiglio. L'ipotesi primaria è che ai sensi della Costituzione la fiducia venga attribuita sulla base di una mozione motivata, quindi di un programma; immaginiamo poi un sistema — che riconosco abbastanza complesso e sul quale siamo perciò aperti a qualsiasi confronto — per cui si arrivi ad una seconda fiducia data al governo nel suo complesso, proprio per valorizzare il principio della collegialità. Ci rendiamo conto tuttavia, come ho detto, che questo sistema potrebbe essere troppo complesso e che, di conseguenza, quella semplificazione che proponiamo attribuendo al Parlamento in seduta comune il potere di dare o negare la fiducia potrebbe in parte essere vanificata. In questo contesto in un momento iniziale avevamo ipotizzato l'adozione del sistema tedesco, cioè non la nomina da parte del

Presidente e la fiducia da parte delle Camere in seduta comune ma l'investitura diretta da parte del Parlamento; di conseguenza, se emergessero ipotesi in tal senso noi saremmo disponibili a discuterne.

Punto determinante è poi quello costituito dalla necessità di collegare il discorso sulla collegialità del Governo al superamento dell'attuale sistema (ho visto che anche il collega Maffioletti ha già dato indicazioni da questo punto di vista). L'esperienza di questi decenni ci dice che un Consiglio dei ministri che abbia l'attuale numero di ministri in realtà non funziona; e da questo punto di vista c'è lo spazio per uno squilibrio in due direzioni contrapposte: o potenziamento del ruolo di un Presidente forte, al di là, però, di regole adeguate; o potenziamento — come si è verificato storicamente — di una specie di sovranità del singolo ministro. Basta guardare la sala in cui si svolge il Consiglio dei ministri per rendersi conto che quel collegio complessivamente non può funzionare; c'è dunque un problema di diminuzione del numero dei ministri, che però va affrontato in modo adeguato. Non è possibile pensare che il problema della funzionalità del Governo, di un funzionamento adeguato del principio di collegialità, possa essere risolto in modo meccanico con la riduzione del numero dei ministri: in realtà il problema vero — e vi sono indicazioni in proposito da parte del Presidente Bozzi come di colleghi di altre parti politiche — è quello di superare l'attuale sistema che vede nel nostro ordinamento la presenza di un unico tipo di ministero che per di più, ai sensi della Costituzione, deve essere istituito per legge. Da questo punto di vista, nelle proposte che abbiamo avanzato, noi ipotizziamo la possibilità di passare ad un sistema che veda una duplice categoria di ministri e di ministri: una parte istituiti per legge ed una parte affidata, invece, ad altre modalità di costituzione, nell'ambito dello sviluppo di un potere di normazione autonomo da parte del Governo. La famosa delegificazione della quale si parla rischia di diventare una specie di « araba fenice », una specie di strumento

che serve per risolvere tutti i problemi, ma ha certo un ruolo nel far sì che aumenti la capacità di autoorganizzazione dell'esecutivo, sia pure sotto adeguati controlli. In questo contesto abbiamo avanzato un'ipotesi che sottoponiamo all'attenzione delle altre forze politiche: l'opportunità di immaginare l'introduzione nella Costituzione del Consiglio di gabinetto, anche come mezzo per valorizzare il gruppo dei ministri istituiti per legge. Anche in questo caso, poi, avanziamo quella che si potrebbe definire come una ipotesi subordinata, cioè la possibilità di prevedere che non tutti i ministri a capo di ministeri istituiti per legge abbiano la facoltà di partecipare al Consiglio dei ministri. Volendo semplificare si potrebbe anche immaginare un sistema nel quale l'attuale Consiglio dei ministri — mantenendo l'attuale denominazione o cambiandola — venga assimilato al Consiglio di gabinetto; comunque, a parte tale ipotesi, l'esigenza di fondo è che si mantenga, si valorizzi, si salvaguardi la collegialità del Governo e questo sia ai sensi della Costituzione, sia per dare regolarità al funzionamento di maggioranze che a lungo nel nostro paese non potranno che restare maggioranze di coalizione. A questo proposito desidero avanzare una ipotesi molto personale: tra gli ultimi suggerimenti avanzati dal collega Sandulli c'era proprio quello di provare a vedere se in un paese come il nostro, attese anche le complessità e contraddizioni del sistema politico, non convenga ipotizzare un governo di direttorio; io ve lo ripropongo proprio perché sono personalmente convinto che la collegialità sia un bene indispensabile per il funzionamento del Governo e, se adeguatamente articolata, possa consentire di dare solidità al sistema dei governi di coalizione.

In questo contesto si pone, poi, il problema del ruolo dei singoli ministri che, se per un verso deve essere — a nostro avviso — salvaguardato, per un altro deve essere ricondotto in modo più organico all'interno di un sistema che veda valorizzata la funzione di coordinamento e di direzione del Presidente del Consiglio ed

al tempo stesso la collegialità del Governo. Io credo che a questo livello — e mi pare che nel precedente intervento siano state date indicazioni preziose ed illuminanti — occorrerebbe intervenire in modo adeguato sia sull'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione sia sullo stesso articolo 97, perché deve assolutamente essere potenziata la capacità di autoorganizzazione del Governo, in un ambito di modelli differenziati di ministeri.

Prima di concludere il mio intervento, desidero toccare brevemente alcuni altri punti per sottolineare come il discorso sul Governo vada affrontato in modo sistematico all'interno di quello più generale del rafforzamento congiunto di Parlamento e di Governo. Due sono gli aspetti da affrontare: quello delle funzioni e quello del potere normativo autonomo del Governo. Al di là delle varie proposte che sono state avanzate — dal Presidente Bozzi come dal mio gruppo — credo che su un punto l'accordo non dovrebbe essere difficile, quello di consentire — come già accennavo prima — al Governo di disporre di una più elastica capacità di manovra e di azione per l'organizzazione dei pubblici uffici e dei ministeri. Da questo punto di vista, non è però un caso il fatto che, nel nostro sistema, il tentativo in questione non abbia per ora riscosso consensi caldi a sinistra.

A nostro parere, esiste il problema di un controllo adeguato di queste forme di valorizzazione del potere normativo autonomo del Governo, nel quadro di un sistema di delegificazione; ed in rapporto all'esercizio di un'efficace funzione di controllo ci sembra importante e possibile un potenziamento del ruolo del Senato, che noi ipotizziamo in tal senso, ma anche relativamente alle scelte di politica estera e ad altri aspetti.

Noi sappiamo che in fondo una delle difficoltà di funzionamento delle nostre istituzioni, collegata a difficoltà di funzionamento del sistema politico in generale, deriva proprio dal mancato esercizio da parte del Parlamento di una reale funzione di controllo sulla struttura e sull'attività del Governo. È appunto in tale

contesto che una valorizzazione di alcune specificità di funzione potrebbe avere senso per quanto riguarda il Senato.

Un ultimo ordine di questioni, alle quali intendo accennare, è quello relativo al fondamentale capitolo del rapporto tra Governo e Parlamento, con riferimento all'aspetto decisivo del Governo in Parlamento. Per quanto riguarda, invece, la questione del rapporto Governo-pubblica amministrazione, penso che avremo modo di parlarne estesamente nel prosieguo dei nostri lavori.

Il problema fondamentale, rispetto al rapporto Governo-Parlamento, è, a mio parere, quello di superare le forme di congestione fino ad ora verificatesi. Il nostro sistema è, infatti, caratterizzato dalla singolare situazione che, mentre forme di gestione auspicabili non si sono realizzate, vi è stata da una parte la costante tendenza del Parlamento ad intervenire nel campo della gestione e dell'amministrazione e dall'altra il continuo tentativo del Governo di sostituirsi al Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, attraverso un deprecabile sviluppo della decretazione di urgenza.

Occorre quindi pervenire ad un recupero della specificità delle funzioni del Parlamento, prevedendo un'adeguata articolazione delle funzioni di controllo, le quali non possono restare limitate al puro controllo tradizionale, ma impongono che le Camere siano messe in grado di disporre di adeguate fonti di conoscenza dei problemi e della effettiva impostazione ed attuazione delle politiche di Governo. In tal senso è essenziale la puntualizzazione del sistema complessivo delle fonti, cui non a caso dedicheremo il passaggio successivo di questa discussione.

Con riferimento al problema del Governo in Parlamento, tuttavia, aspetto centrale è quello che oggi siamo in presenza di un sistema che vede un grande vuoto fra la questione di fiducia e le altre forme di intervento del Governo in Parlamento. Certo, la questione non può essere affrontata mediante la meccanica applicazione di un modello del tipo di quello francese, cioè di un modello che elimini

una reale possibilità di intervento, di valutazione e modificazione dei progetti di legge governativi, in quanto sarebbe una forma di semplificazione selvaggia ed inaccettabile immaginare un sistema, in cui, alla fine, il rapporto Governo-Parlamento, per quanto riguarda le leggi, si riduca ad un prendere o lasciare da parte del Parlamento. Proprio perché, invece, la legge generale ed astratta si deve adeguare alla complessità dei problemi del paese, occorre immaginare un rapporto effettivo ed articolato tra Governo e Parlamento, senza prevaricazioni dell'uno sull'altro. Detto ciò, tuttavia, credo sia legittima l'esigenza del Governo di poter contare, non sull'automatica approvazione dei suoi progetti di legge, ma su tempi certi rispetto all'accoglimento od alla rielezione di essi. Rispetto a tale versante, però, non sta a noi intervenire, essendo stata giustamente rilevata l'esigenza di un intervento autonomo delle due Camere nell'ambito della propria potestà regolamentare. Il nostro compito è quello di indicare la necessità di questo intervento, nel quadro complessivo del disegno che verrà a configurarsi al termine dei nostri lavori.

Colgo l'occasione per osservare come sia opportuno che la nostra Commissione chieda al Governo di fornirle indicazioni su eventuali progetti di riforma della Presidenza del Consiglio che intendesse avanzare, e ciò al duplice scopo di mettere il Governo in condizioni di fornire elementi circa il problema della sua complessiva funzionalità e di consentire alla Commissione di inquadrare il problema nell'ambito generale del disegno che va delineando. Si tratta di un tema delicato, che, come è noto, non figura tra quelli indicati dalla mozione istitutiva, ma credo sia essenziale acquisire elementi al riguardo nelle forme che il Presidente intenderà adottare.

Allo stesso modo, credo sia indispensabile fare i conti con quanto è già stato prodotto dalla Giunta per il Regolamento della Camera, al fine di acquisire lumi per il nostro lavoro ed in vista della stesura del documento finale.

In questo contesto, a parere della democrazia cristiana, ma credo non solo di essa, nell'ambito di un rapporto Governo-Parlamento che veda tempi certi e poteri specifici e distinti dell'una e dell'altra istituzione, si apre la questione dell'articolo 81 della Costituzione, cioè dell'intervento del Parlamento in materia di bilancio dello Stato. Il dibattito sul governo dell'economia fornirà certamente spunti al riguardo, ma già il collega Andreatta ha fornito in materia una serie di indicazioni. Si tratta di uno dei punti determinanti rispetto al risultato di ottenere un corretto rapporto tra un Parlamento forte ed un esecutivo forte.

Voglio, infine, sottolineare come sia convinzione della democrazia cristiana che l'esigenza di stabilità, efficienza e trasparenza nell'esercizio di ogni potere proprio di Governo e Parlamento sia ancorata in modo decisivo alla scelta di tenere uniti il problema della stabilità di Governo e quello della maggioranza di coalizione, attraverso un adeguato e reale consenso da parte dell'elettorato.

Non è questa l'occasione per approfondire tale questione sulla quale sarà possibile tornare in altro momento.

Sempre a proposito del rapporto fra Governo e Parlamento ritengo che sia importante ricordare che, a livello elettorale, c'è un passaggio determinante: è vero, infatti, che la stabilità si può ottenere a livello di assetto strutturale e funzionale del Governo e del Parlamento e del loro rapporto, ma la stabilità vera del Governo e delle maggioranze di coalizione non può prescindere dal passaggio attraverso il consenso del corpo elettorale.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito sui temi concernenti il Governo è rinviato ad altra seduta.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che martedì si è riunito l'Ufficio di presidenza della Commissione e in quella sede si è avuto modo di sottolineare, quasi all'unanimità

(mi pare, infatti, che fossero assenti i rappresentanti del MSI-Destra nazionale), che, in relazione ad una richiesta fatta dal senatore Scoppola, le sedute dell'Ufficio di presidenza-gruppo di lavoro sono aperte alla partecipazione di tutti i commissari, che verranno regolarmente avvertiti della data di convocazione.

Comunico, inoltre che, nella seduta dell'Ufficio di presidenza del 22 maggio 1984, ho proposto la costituzione di tre gruppi preparatori — ciascuno composto preferibilmente di non più di cinque commissari, ma aperto alla partecipazione di tutti gli altri che lo desiderino — per approfondire i profili costituzionali dei seguenti temi: giustizia e diritti di libertà e di partecipazione; pubblica amministrazione e sistema delle autonomie; governo dell'economia, sindacati e relazioni industriali.

Tali gruppi avranno il compito di fare un censimento dei problemi sul tappeto, confrontare le varie proposte e presentare una relazione alla Commissione in seduta plenaria. Questa iniziativa appare tanto più opportuna, anche al fine di coinvolgere più direttamente nei lavori della Commissione tutti i commissari.

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

SCOPPOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCOPPOLA. Sono grato al Presidente per aver informato la Commissione sui rilievi che ho avuto modo di formulare nella seduta del 22 maggio 1984 circa l'esigenza di una maggiore partecipazione dei commissari alle sedute della nostra Commissione.

Ritengo a questo punto che noi dobbiamo riflettere sul problema dell'andamento complessivo dei nostri lavori.

Infatti, non posso non registrare una caduta di interesse da parte dei componenti la Commissione sugli argomenti di cui ci occupiamo, che si riflette anche sulla stampa e sull'opinione pubblica. Certo, mi rendo conto che in questo ultimo periodo, si è svolta, contestualmente ai nostri lavori, una intensa attività legislativa nei due rami del Parlamento, ma dobbiamo anche notare che quando le Commissioni bicamerali affrontano temi di grande interesse politico (vedi, ad esempio, la Commissione d'inchiesta sulla loggia P2) si registra un *plenum* di partecipazione significativo, che desta una grande attenzione sulle decisioni adottate e da adottare. Credo che dobbiamo, insieme, non rivolgere critiche a quanto l'Ufficio di presidenza ha deciso, ma riflettere se questa innegabile caduta di interesse non sia legata ad un certo modo di svolgimento dei nostri lavori. E vorrei tornare su un punto concreto che avevo sollevato nella precedente seduta: è davvero opportuno attivare nuove sottocommissioni su argomenti ancora non discussi in sede plenaria? Non sarebbe più opportuno preliminarmente attivare una o più sottocommissioni che mettano a punto quell'ampio materiale di discussione e di riflessione che già è emerso nel corso dei lavori svolti? Mi riferisco soprattutto agli articoli che sono stati presentati, ed ai documenti che abbiamo avuto da parte dei diversi gruppi (purtroppo è da lamentare ancora la carenza di proposte concrete da parte di alcuni gruppi, ma ci auguriamo che questo vuoto sia colmato al più presto). A me sembrerebbe, quindi, più opportuno lavorare in sede di sottocommissione, su questo primo pacchetto di temi che, in definitiva, sono quelli che toccano il sistema politico nel suo insieme, cioè Governo, Parlamento e sistema elettorale. Dalle decisioni che l'Ufficio di presidenza ha assunto sembra emergere, invece, la tendenza a riaprire su questi temi un ciclo di discussione generale. I colleghi Maffioletti e Ruffilli hanno messo in evidenza, nei loro interventi, la possibilità di un incontro estremamente significa-

tivo su temi rilevanti; mi chiedo, quindi, perché non affidare ad una sottocommissione il compito di una verifica precisa dei possibili punti di convergenza così che la Commissione nel suo *plenum* possa essere chiamata, quanto prima, a pronunciarsi, con una delibera, su scelte alternative che siano chiaramente percepibili. Ho l'impressione che un nuovo ciclo di discussione di carattere generale, su temi già ampiamente esaminati, e su cui abbiamo avuto numerose proposte, rischi di ridurre l'interesse per i nostri lavori. E devo rilevare che questa esigenza è emersa nello stesso promemoria che ci è stato inviato sulla seduta dell'Ufficio di presidenza del 22 maggio.

Il Presidente, ha detto che su questi temi fungerà, come gruppo di lavoro, l'Ufficio di presidenza. E oggi ha avuto la cortesia di ricordare che tutti i membri possono parteciparvi quando agisce come gruppo di lavoro. Ma qui, con molto rispetto per il delicatissimo lavoro che l'Ufficio di presidenza svolge, torno a proporre il mio dubbio sulla opportunità che si stabilisca questa identità tra Ufficio di presidenza e gruppo di lavoro. Temo, infatti, che l'Ufficio di presidenza sia una sede più esposta ai contraccolpi di natura politica, e ritengo, quindi, che una sottocommissione, con più accentuato carattere tecnico, sia la sede più idonea per verificare le reali possibilità di convergenza, lasciando all'Ufficio di presidenza il delicatissimo compito di coordinamento generale e di orientamento complessivo.

Non ho nulla da dire, invece, sui sottocomitati, purché, naturalmente, non intralcino altro lavoro. E condivido l'osservazione del senatore Perna, circa l'opportunità di subordinare la costituzione dei gruppi preparatori ad una valutazione politica complessiva. Dunque, la mia proposta sarebbe di rovesciare l'ordine degli addendi, nel senso, cioè, di fare in Commissione una riflessione di carattere generale sui temi nuovi, così da offrire indicazioni ai sottocomitati, e, viceversa, affidare ai sottocomitati una fase di sintesi istruttoria sui temi che abbiamo qui ampiamente discusso.

Insisto su questi argomenti di carattere procedurale — e mi scuso con il Presidente e con i colleghi — non per formalismo, ma perché ho l'impressione che il modo di svolgimento dei lavori, in questa fase della nostra attività, sia decisivo. Questa è l'unica risposta che possiamo dare a questa crisi complessiva di immagine che ormai aleggia sui nostri lavori.

RASTRELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Già nella precedente riunione, dichiarai di essere pienamente d'accordo con la proposta del senatore Scoppola perché punto centrale del problema è proprio quello di restituire importanza ai lavori della Commissione. Ed essendo la mia una visione funzionale del discorso, mi stavo sforzando sull'opportunità di riportare il tema della riforma delle istituzioni ad un momento centrale che, certamente, deve essere ricercato in questa Commissione.

A lei, signor Presidente, non saranno sfuggiti i convegni che si stanno tenendo e che si riferiscono a temi particolari del disegno complessivo che noi stiamo perseguendo. Mi domando, allora — e chiedo a lei una valutazione ed ai colleghi di esprimersi — se non sia opportuno cominciare, indipendentemente dall'ordine dei lavori che sarà stabilito, anche la fase delle consultazioni.

Esprimo quindi la mia adesione alla sua proposta purché non ci si limiti solo al Presidente del Consiglio, ma si avvenga ad una serie di consultazioni: ad esempio, sul problema dell'ordine giudiziario sarebbe opportuno ascoltare il Consiglio superiore della magistratura, anche in considerazione del fatto che scadendo a settembre la magistratura attuale, la nuova nomina del Consiglio sarà ancorata alle vecchie disposizioni di legge che noi dovremmo, invece, modificare; quindi, avremo un'incidenza diretta della nostra mancata tempestività su una formulazione del Consiglio superiore della magistratura più idonea, rispetto ai

tempi, sui problemi che quest'organismo ha presentato. E ancora: perché per le regioni, province e comuni non sentire i responsabili di queste organizzazioni, e perché per il governo dell'economia non sentire il Governatore della Banca d'Italia? Sono interventi importanti, che potrebbero ricondurre a centralità, in questa Commissione, il discorso complessivo della riforma delle istituzioni e che potrebbero costituire la base di positive conclusioni.

La mia preoccupazione, signor Presidente, è che, con il tempo, i lavori della Commissione, che oggi sono virtualmente affidati all'Ufficio di presidenza, possano essere accompagnati dal disinteresse totale di coloro che compongono la Commissione.

Spetta a lei, signor Presidente, suggerire i momenti ed i tempi che rendano il lavoro più interessante ed in grado di pervenire a quelle finalità che le mozioni hanno stabilito.

FOSSON. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FOSSON. Condivido anch'io, signor Presidente, in gran parte la proposta del collega Scoppola. Vorrei rivolgerle una domanda: poiché in questa Commissione rappresento il gruppo misto, debbo partecipare alle sedute dell'Ufficio di presidenza? Infatti, poiché non mi è mai pervenuta alcuna convocazione, non mi sono mai posto il problema. Probabilmente non avrò sempre la possibilità di essere presente, ma, nei limiti del possibile, cercherò di esserlo.

PRESIDENTE. Senatore Fosson, il gruppo misto in questa Commissione è rappresentato dal deputato Riz; lo stesso problema si presenta per il gruppo della Sinistra indipendente, per il quale siedono in Commissione gli onorevoli Rodotà e Pasquino.

Sono anch'io preoccupato per il modo in cui procedono i nostri lavori. Mi riferisco non tanto al merito di essi, perché,

pur senza indulgere a facili ottimismo, bisogna riconoscere che si è fatta molta strada: c'è il progetto da me presentato, nonché quello del gruppo della democrazia cristiana ed anche gli interventi dei colleghi costituiscono di per sé un materiale che risulterà senz'altro utile per il Parlamento nel momento in cui esso sarà investito di questi temi.

Ricordo che avevamo stabilito di dedicare un massimo di cinque sedute a tre argomenti: il Governo, la normazione e i sistemi elettorali; non vorrei ora che questa linea venisse abbandonata. D'altronde, quando sarà terminato questo supplemento di interventi, potremo rimeditare sulla proposta avanzata dal senatore Scoppola, tanto più che per quel momento avremo elementi più concreti. Ad esempio, nella seduta odierna sono emersi dagli interventi dei senatori Maffioletti e Ruffilli e sono presenti anche nel mio, che mi riservo di far distribuire, rilevanti punti di convergenza sul tema della formazione del Governo, anche se ovviamente non si tratta di una convergenza assoluta. Pertanto, non mi sembra di poter condividere chi ritiene che la Commissione abbia lavorato poco; anzi, si sono fatti notevoli passi avanti.

Per altro, non escludo che la proposta del senatore Scoppola possa essere percorribile: ne potremo discutere anche in sede di Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, nell'ambito del quale potrà essere costituito un gruppo di tecnici incaricati di vagliare le proposte concrete. Però, non vorrei che di tali temi venisse investita nuovamente la Commissione plenaria, poiché ciò non gioverebbe alla speditezza dei nostri lavori.

Quanto ai gruppi preparatori, non dimentichiamo che abbiamo svolto un dibattito generale nel corso del quale tutti i temi sono stati trattati, anche se con accentuazioni diverse. D'altronde, tale proposta, non tende ad escludere il dibattito in Commissione, quanto piuttosto a farlo vertere su una relazione preparata da un gruppo di colleghi che, in una prima fase, ha già svolto una deliberazione preventi-

va dell'argomento in oggetto. Rinvierei quindi, la valutazione della proposta del senatore Scoppola al momento in cui si saranno svolte le sedute dedicate ai temi che ho indicato in precedenza.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Signor Presidente, la soluzione del problema sollevato dal collega Scoppola potrebbe essere trovata immaginando che lei sia in grado, già all'inizio della prossima settimana, di fissare due sedute dell'Ufficio di presidenza dedicate appositamente al tema dei rapporti tra Governo e Parlamento. In tal modo, a mio avviso, si conseguirebbero due risultati: innanzi tutto quello di stimolare i gruppi politici che non abbiano ancora presentato proposte concrete a farlo e poi quello di permettere ai colleghi più interessati a tale tema di intervenire su di esso.

Non so che ritmo possano avere tali sedute, atteso che il Senato della Repubblica, rischia dalla prossima settimana di non poter più assicurare una presenza numerosa dei suoi rappresentanti.

Propongo, pertanto, che il Presidente stabilisca fin d'ora che l'Ufficio di presidenza dedicherà due sedute, con tempi e modi da concordare, alla trattazione del tema dei rapporti tra Governo e Parlamento; con il vantaggio di articolare meglio i lavori dell'Ufficio di presidenza.

SCOPPOLA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCOPPOLA. Mi scusi, Presidente, se torno ad insistere. Pur ritenendo interessante la proposta del collega Ruffilli che vi sia una sede ristretta per mettere a punto questi temi per quanto concerne Governo, Parlamento e loro rapporti e legge elettorale, insisto nel mio suggerimento che questo avvenga in una sede propria, perché già il fatto di costituire un sottocomitato con un compito specifico rappresenterebbe un passo nuovo che la Commissione compie.

Vorrei altresì ricordare, circa i tempi complessivi della nostra attività, il programma che lo stesso Presidente ha annunciato qualche settimana fa, quando ci ha detto di ritenere che prima della sospensione estiva si possa arrivare a proporre qualcosa al Parlamento su un tema particolare. Mi chiedo come ciò sia possibile nella previsione che ci siano ancora cinque sedute della Commissione dedicate a questo tema, tenendo conto degli impegni del Parlamento in questo periodo. Mi chiedo d'altra parte se avremo ancora la possibilità di fare sedute plenarie per discutere questi argomenti, dal momento che tutti conosciamo quale sia stata la partecipazione dei colleghi ai lavori della Commissione in questi ultimi tempi. È per questo che io ritengo opportuno affrontare il problema nel corso di una seduta plenaria dedicata esclusivamente ai lavori della Commissione e al modo con cui essa può rispondere alla crisi di sfiducia che verso di essa si manifesta. Perché, altrimenti, soluzioni che rimangono nell'ombra non danno una risposta politica al problema complessivo della Commissione per le riforme istituzionali che è problema di caduta di credibilità di fronte all'opinione pubblica, ai partiti, di fronte ai nostri stessi colleghi. Avanzo pertanto la richiesta che l'Ufficio di presidenza valuti l'opportunità di occuparsi di questo problema nel corso di una prossima seduta predisponendo un apposito ordine del giorno per stabilire poi procedure di lavoro che siano la conseguenza di una presa di coscienza complessiva dei nostri colleghi e quindi di una assunzione di responsabilità.

PRESIDENTE. Una delle mie prime proposte fu quella di nominare tre sottocommissioni, ma essa fu respinta e si decise che in ciascun gruppo di lavoro avrebbero dovuto essere rappresentate tutte le forze politiche, il che favorisce, come è ovvio, i partiti più numerosi. Se si vuole rispettare tale criterio di rappresentatività ciascun gruppo dovrebbe essere costituito da 14 persone, più o meno

lo stesso numero da cui è composto l'Ufficio di presidenza. Ciò significa che c'è il rischio di ricadere nella stessa situazione, nel senso che rischiamo di dar vita ad una sottocommissione che non è altro che lo specchio dell'Ufficio di presidenza, sottocommissione che verrà frequentata poi dai soliti membri dell'Ufficio di presidenza. Però, seguendo l'ipotesi adombrata dal senatore Ruffilli, potremmo permet-

tere a chiunque lo voglia di intervenire ai lavori dell'Ufficio di presidenza e quindi predisporre un ordine del giorno riguardante i rapporti tra Parlamento e Governo.

Comunico che la prossima riunione della Commissione avrà luogo martedì 29 maggio 1984, alle ore 16.

La seduta termina alle 12,30.

16.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 MAGGIO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il Governo:			PAG.
	PAG.	PASQUINO	335
		MANCINO	341
		GITTI	344
PRESIDENTE	335, <i>passim</i>	PERNA	348

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 24 maggio 1984.

(È approvato).

Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il Governo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti il Governo ».

È iscritto a parlare il senatore Pasquino. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Credo che il tema concernente il Governo si debba inserire, da un lato, nella problematica relativa alle modalità di formazione delle compagini governative e delle maggioranze in questo paese e, dall'altro, nella problematica riguardante la stabilità e l'efficacia dei Governi stessi. Come ha detto uno studioso anglosassone, la questione non è « se siamo governati », ma « come siamo governati ». E per comprendere come siamo stati e come potremmo essere governati, forse vale la pena di riflettere su uno degli aspetti più importanti dell'esperienza repubblicana fino ad oggi: Noi siamo stati governati attraverso una serie di espedienti, con maggioranze talvolta instabili, ma soprattutto poco capaci di produrre decisioni in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Pertanto, ritengo che la problematica relativa al Governo debba essere collocata all'interno di tale questione: cioè soprattutto del modo in cui l'Esecutivo governa, anche se questo aspetto — come

dicevo — non può essere sganciato né dalle modalità di formazione delle compagini governative, né dalle modalità di attuazione delle decisioni che i Governi stessi debbono assumere. È vero che alcuni di tali aspetti sono in qualche modo non eludibili: innanzitutto, data la conformazione del paese e del suo sistema politico, è presumibile che nel futuro prossimo, senza grossi cambiamenti, si dovrà comunque assistere alla formazione di Governi di coalizione. Ma è anche vero che noi possiamo incidere sul modo con cui questi Governi di coalizione vengono formati e pensare ad una serie di riforme attraverso le quali raggiungere un miglior tipo di coalizioni governanti e quindi di maggioranze in grado di produrre decisioni efficaci.

Vorrei sottolineare che, nel passato, non abbiamo in realtà assistito ad una grande instabilità delle coalizioni, ma semmai vi sono state fasi di variazione fra coalizioni (la fase del centrismo, quella del centro-sinistra): in qualche modo, gli anni settanta sono stati caratterizzati da maggiore instabilità, ma complessivamente vi è stata una considerevole stabilità; anzi, come è già stato notato (e lo diceva anche il collega Maffioletti nella precedente seduta), il problema spesso non risiede nella stabilità o instabilità delle coalizioni, ma più frequentemente nella stagnazione o, addirittura, nell'immobilismo delle stesse. D'altronde, il problema non può essere nemmeno posto (anche se va analizzato pure in questi termini) nel senso dell'instabilità del personale governativo, cioè come tendenza a pensare che si debba rafforzare la durata in carica del medesimo. In realtà, il personale governativo è stato alquanto sta-

bile, in taluni caso persino troppo, e forse è stato sottoposto ad un processo di ricambio con eccessiva lentezza; ed anche oggi si pone il problema di sostituire alcuni componenti delle compagini di Governo in riferimento a fatti piuttosto spiacevoli.

A mio avviso, il problema si pone dal punto di vista delle scelte politiche: non mi riferisco tanto all'instabilità di queste, quanto al fatto che gli indirizzi politici sono stati instabili ed incoerenti, molto spesso, mentre la possibilità di attuarli deve essere collegata con tutto ciò che riguarda la struttura del Governo (aspetto, questo, che intendo analizzare fra poco). Direi, quindi, che sostanzialmente non ci si debba preoccupare tanto di garantire una stabilità artificiale delle coalizioni di Governo, di puntellare Governi inefficaci, bensì di rendere i Governi che vengono formati più efficienti e meglio responsabili: e, soprattutto, meglio controllabili ed indirizzabili attraverso una altrettanto valida attività parlamentare. Come operare per perseguire alcuni di questi obiettivi? Innanzitutto, a mio parere si dovrebbe agire guardando alla formazione dei Governi. Vi sono due modi di procedere in tal senso: da un lato, naturalmente, facendo riferimento al rapporto fra elettorato e compagini governative che vengono costituendosi (su questo aspetto presumo che ci soffermeremo prossimamente e comunque alcune considerazioni in merito già sono state fatte), aggancio, questo, ineludibile; dall'altro lato, tenendo presente il problema della formazione del Governo in Parlamento. Alcune delle proposte che sono state avanzate sia dal collega Maffioletti, sia dal senatore Ruffilli, mi paiono sostanzialmente condivisibili e, d'altra parte, a mio avviso si tratta semplicemente di razionalizzare e semplificare la procedura di formazione dei Governi. Io ritengo che sia utile (e non soltanto utile, ma praticamente, immediatamente possibile) passare alla fase per la quale il Presidente del Consiglio è investito della fiducia da parte del Parlamento; e debbo dire che sotto questo aspetto forse, si può già

pensare a ridurre il ruolo del Presidente della Repubblica nei riguardi della costituzione dei Governi, nel senso che è più utile — e forse più operativo — lasciare che sia il Parlamento ad investire della fiducia il Capo dell'Esecutivo, dopo che questi si sia presentato non solo in quanto persona, ma in quanto portatore di un programma di Governo di fronte alle Camere riunite. E ciò rafforzerebbe sicuramente la forma di Governo parlamentare ma, al tempo stesso, semplificherebbe il tipo di rapporto che si instaura oggi fra Governo e Parlamento e lo renderebbe molto più corrispondente, da un lato, alla versione classica della costituzione dell'Esecutivo nelle forme di Governo parlamentare e, dall'altro, alle aspettative che si hanno di un rapporto efficace fra Parlamento e Governo. D'altronde, basta tornare indietro come talvolta si torna (ed io lo faccio per un vezzo professorale): si ricorderà che il primo compito del Parlamento, secondo il famoso costituzionalista inglese Bagehot, era per l'appunto quello di eleggere bene un Governo. Io ritengo che a questo compito si possa tornare senza dimenticare che, fra Bagehot e noi si inserisce, naturalmente, il problema dei partiti e quindi del legame intermedio che si instaura, fra il primo ministro e il Parlamento attraverso la sua maggioranza partitica in questa sede.

Questo aspetto mi pare importante. Il secondo aspetto relativo alla formazione del Governo è che bisogna recuperare appieno il ruolo del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri: anche qui se ne è parlato e, a mio giudizio, talvolta troppo e talvolta in maniera strumentale. Mi pare che sia opportuno sottolineare il fatto che spetta al Presidente del Consiglio la scelta della sua compagine. Ora, so benissimo che in quella sede si verificheranno varie interferenze partitiche o che, comunque, si manifesteranno le legittime aspettative dei partiti della coalizione rappresentati nel Consiglio dei ministri; però è opportuno che il primo ministro, legittimato dall'investitura parlamentare su un programma presentato alle Camere riunite, abbia il potere — e voglia

esercitarlo — di scelta discrezionale dei ministri all'interno della compagine governativa. Ritengo che questo sia un altro passaggio importante per garantire la formazione di un Governo più efficace, soprattutto per garantire quel rapporto di fiducia necessario ed insostituibile fra il Presidente del Consiglio ed i suoi ministri, rapporto che solo consente di portare a termine (o quanto meno di iniziare) l'attuazione del programma che il Capo dell'Esecutivo voglia presentare alle Camere. Ciò incide, a mio avviso, sulla struttura del Governo: la scelta dei ministri ha qualche cosa a che vedere con la struttura governativa. Ed anche in questo caso vi sono, a mio parere, elementi da analizzare ed anche alcuni dati da non prendere in considerazione, sui quali mi soffermerò fra un attimo.

Innanzitutto è ovvio — e mi pare ormai ineludibile — che occorrerà ridurre drasticamente il numero dei ministri; è vero che, nella logica dei Governi di coalizione, si va a Gabinetti composti da numerosi elementi al fine di rappresentare tutti i partiti, ma credo che questa sia una logica perversa che deve essere infranta e che si debba riportare in primo piano l'esigenza di funzionalità dei Governi. Quindi, un minor numero di ministri, con accorpamento di alcuni dicasteri (e su questo punto potremo essere più precisi in seguito), sicuramente di quelli economici: è necessario cioè che vi sia, quanto meno, un ministro che si occupi davvero dei poteri di indirizzo in materia economica; e vi è tutta una serie di altri ministri che, in realtà, non dovrebbero essere tali, la funzione ed il ruolo dei quali dovrebbero essere ridotti in maniera abbastanza netta e visibile.

Vi è poi un punto che ritengo opportuno sottolineare a questo proposito. Si è parlato a lungo della necessità, o forse dell'opportunità, di scegliere i ministri al di fuori del Parlamento. Ora, vorrei soffermarmi, come ho detto, su questo aspetto, perché comunque esso ritorna nel dibattito: sono dell'avviso che questo tipo di discussione (se, cioè, i titolari dei dicasteri debbano essere parlamentari o

debbero perdere il loro seggio nel momento in cui divengono ministri) attenga in qualche modo alla funzionalità dei Governi. Io ritengo che i Governi parlamentari non possano fare a meno di ministri che siano anche parlamentari, essi stessi: si andrebbe in una direzione diversa — che certo può essere presa in considerazione — nel momento in cui si scegliessero i ministri al di fuori delle Camere (del tutto al di fuori di queste, intendo dire), oppure si imponesse loro di abbandonare il proprio seggio. In tale direzione ci si può anche muovere, ma ciò cambierebbe in maniera considerevole il tipo di Governo al quale miriamo.

Il terzo elemento relativo alla struttura dell'Esecutivo riguarda il problema dei sottosegretari, anch'esso legato in qualche modo alla logica di funzionamento dei Governi di coalizione, ma anche in questo caso la logica è diventata perversa; a mio avviso, bisognerebbe che il numero dei sottosegretari non eccedesse quello dei ministri e, in realtà, che i primi avessero dei compiti precisi e specifici all'interno dei Governi, così come essi si vengono formando. Cioè, debbono essere formalizzati più puntualmente i compiti dei sottosegretari nel momento stesso in cui se ne riduce il numero. Questo è, a mio giudizio, un altro degli aspetti importanti da esaminare, soprattutto nel momento in cui si prende in considerazione il funzionamento dei Governi.

Primo elemento fondamentale: mi pare che spesso si tenda a sottolineare una serie di aspetti relativi alla Presidenza del Consiglio, al Consiglio dei ministri ed ai singoli ministri, pensando che tutti e tre gli organi debbano in qualche modo essere tutelati nel loro funzionamento. Io invece ritengo che questa sia una impostazione non del tutto utile per migliorare le prestazioni dei governi; cioè ritengo che, una volta rafforzata attraverso l'investitura parlamentare la figura e la carica del Presidente del Consiglio, una volta rafforzato il Consiglio dei ministri riducendo il numero dei suoi componenti — e quindi rendendo le discussioni all'interno di questo realmente produttive e ren-

dendo i rapporti tra questi ministri e i loro dipartimenti più attinenti al tipo di indirizzo politico da attuare — automaticamente si avrebbe un migliore funzionamento. Per essere più specifici: un numero molto alto di ministri rende impossibile il funzionamento del Consiglio nel suo complesso, ed io penso che ci si potrebbe orientare su un consiglio di dieci unità; se hanno qualche senso le ricerche che si fanno sul funzionamento dei comitati, la soglia di dieci è abitualmente la soglia oltre la quale cominciano ad esserci assenze o eccessive sovrapposizioni di funzioni, e quindi penso che tenere basso il numero dei ministri consentirebbe effettivamente la collegialità. Ritengo anche che i ministri in quanto tali non dovrebbero avere alcun rilievo costituzionale in quanto il loro rilievo dovrebbe essere esclusivamente all'interno del Consiglio dei ministri, nel quale si recupera appunto la collegialità del Presidente del Consiglio. Da questo potrebbero conseguire alcuni tipi di riforme possibili, perché a questo punto sarebbe davvero necessario che la collegialità venisse utilizzata per un migliore funzionamento del Governo.

Punto fondamentale è che all'interno di questa collegialità chiaramente si deve richiedere alla Presidenza del Consiglio di rapportarsi, in maniera molto più specifica, più precisa, più puntuale e costante con il Parlamento, sia dal punto di vista del tipo di informazione che fornisce al Parlamento, sia dal punto di vista del tipo di informazione che da questo ottiene. Io ritengo che uno degli aspetti più importanti relativi al funzionamento della Presidenza del Consiglio consista nella possibilità di valutare se il programma di governo sia stato attuato o meno e comunque a che punto di attuazione sia. La Presidenza del Consiglio dovrebbe allora istituire al suo interno un ufficio apposito in grado di fornire le informazioni relative allo stato di attuazione del programma di governo presentato dal Presidente del Consiglio al momento della sua investitura; questo perché, in tal modo, si potrebbe davvero stabilire un rapporto efficace tra il Parlamento

nella sua azione legislativa e la Presidenza del Consiglio.

Tale struttura di sostegno, tra l'altro, consentirebbe di favorire l'ampliamento della collegialità — come dirò tra un attimo — e consentirebbe al Presidente del Consiglio di essere in costante contatto con l'opinione pubblica, nel momento in cui dichiarasse lo stato di attuazione del suo programma di governo.

Dalla creazione di questo tipo di segreteria di supporto e di sostegno tecnico conseguirebbe la necessità per i vari ministri di agire collegialmente e non sarebbe più possibile — come avviene oggi — ai vari ministri presentarsi al Consiglio dei ministri con una serie di provvedimenti di cui sono portatori dando vita a quelle che vengono definite « leggi copertina » — esiste la copertina ma non c'è nessuna legge dentro — sulle quali non si svolge alcun dibattito collegiale perché non esiste alcuno strumento di valutazione sull'effettiva aderenza della proposta al programma governativo nel suo complesso. È dunque necessario che ci sia una congruenza tra quanto i ministri propongono e il programma di governo così come è stato presentato dal Presidente del Consiglio; questo per poter avere una legislazione davvero rispondente al programma stesso e tale da poter essere valutata con parametri direi quasi oggettivi dalla Presidenza del Consiglio.

Inoltre, sempre relativamente al funzionamento, è a mio giudizio necessario che la struttura complessiva della Presidenza del Consiglio sia rafforzata non soltanto dal punto di vista della agenda e del controllo dell'attuazione del programma, ma soprattutto dal punto di vista della verifica dello stesso; cioè deve esserci la capacità e la possibilità di valutare quanto quel programma sia corrispondente a quello presentato e quali siano le variazioni nel corso del tempo. Ciò porrebbe fine, tra l'altro, ad una delle tradizionali debolezze del sistema di governo italiano, quella che deriva dalla competizione tra i vari ministri per l'acquisizione di risorse; infatti i ministri sarebbero più stimolati ad operare con

riferimento al programma complessivo — che è quello della coalizione di Governo — che non invece con riferimento ai propri gruppi elettorali, ai partiti di provenienza, cioè non in spirito di competizione tra loro — una competizione, come sappiamo, molto spesso rissosa — ma di collaborazione.

Tutte queste cose direi che possono essere fatte in tempi molto brevi e, d'altronde, le varie proposte già emerse sia nell'intervento del collega Ruffilli sia in quello del collega Maffioletti indicano come ci si possa muovere rapidamente in questa direzione. Faccio notare che se alcune delle proposte fatte venissero attuate, si potrebbe quasi automaticamente ridurre il peso dei vari partiti e delle loro segreterie sui governi e sui ministri, perché a questo punto i partiti sarebbero comunque impegnati a favorire l'attuazione collegiale dei vari programmi da cui conseguirebbero vantaggi anche partitici: in qualche modo riusciremmo a costringere i partiti ad operare per un miglior funzionamento del sistema perché dal funzionamento collegiale della struttura della Presidenza del Consiglio conseguirebbero vantaggi anche per i singoli partiti e non soltanto per il sistema nel suo complesso.

Anche per quanto riguarda il rapporto con la pubblica amministrazione — è questo in qualche modo un versante al di là della Presidenza del Consiglio, al quale una serie di decisioni deve in qualche modo fare riferimento — si tratta secondo me di riuscire finalmente a creare nell'ambito della Presidenza del Consiglio una struttura adeguata che mantenga con essa rapporti efficaci.

C'è poi tutta una serie di suggerimenti, alcuni dei quali emersi qualche tempo fa in un articolo di Stefano Rodotà relativo, ad esempio, al problema delle banche-dati: problema tutt'altro che marginale e tutt'altro che tecnico ma, al contrario, di grande politicità e di notevole importanza per il miglioramento delle prestazioni degli attuali governi. Cioè si tratta di riuscire finalmente a creare un rapporto che non sia più tra il ministro ed il suo Ministero ma tra il collegio dei

ministri e la pubblica amministrazione nel suo complesso. Anche su questo c'è già una serie sufficiente di indicazioni per procedere e far sì che si determini un rapporto più efficace e più stretto, in pratica organico, tra Governo e pubblica amministrazione, tale da consentire l'attuazione e la verifica dell'attuazione del programma governativo.

C'è poi un ultimo aspetto che io ritengo non possa essere tralasciato. Io ritengo che una volta valutato il grado, per così dire, di accordo complessivo su alcune delle proposte fatte, queste possano essere rese immediatamente operative, al di là del modo in cui il Governo viene formato o viene sostituito — aspetto sul quale mi soffermerò da ultimo —; ma c'è un problema che deve ancora essere preso in considerazione ed è quello relativo al rapporto tra Governo e Parlamento, che d'altra parte incide anche sul modo in cui il Parlamento può sostituire o può sostituirsi al Governo. Alcune delle proposte che sono state fatte io ritengo che non siano da condividere: ad esempio quella relativa alla crisi governativa o al susseguirsi di due crisi governative con automatico scioglimento delle Camere non è da prendere in considerazione, anche perché in tal modo non si renderebbe più efficace il funzionamento dei governi né si obbligherebbero in qualche modo i ministri a restare uniti mentre si punirebbe il Parlamento per un qualche cosa che non ha nulla a che vedere con ciò che esso può fare, risolvendosi al tempo stesso in uno strumento permanente di ricatto da parte dei partiti nei confronti del Parlamento e dei parlamentari. Quindi secondo me nessun automatismo deve esserci tra le crisi di Governo e lo scioglimento delle Camere.

C'è poi una seconda proposta, che è quella della sfiducia, o della fiducia, costruttiva. In realtà questo sistema nel contesto tedesco non ha avuto grande successo e l'unica volta in cui avrebbe potuto essere utilmente adottato ha prodotto un cambio di alleanze che però poi è stato ratificato, e non poteva essere diversamente, dall'elettorato qualche

mese dopo: per cui quel cambio di alleanze in qualche modo è stato proprio giustificato dalla necessità di procedere ad una nuova verifica della forza elettorale dei partiti. Quindi anche da questo punto di vista ritengo che non ci siano strumenti tali da poter essere efficacemente utilizzati per garantire una stabilità per così dire artificiale dei governi e la loro prosecuzione una volta che sia venuta meno la capacità dei partiti di stare insieme in quella compagine governativa o la capacità di effettuare scelte politiche incisive o di produrre leggi efficaci. Invece il rapporto tra Governo e Parlamento va considerato sotto altri punti di vista, quali quello della legislazione o della delegificazione (problema che lascio un momento da parte, perché da trattare in maniera più specifica), quello del controllo e dell'indirizzo del Parlamento sul Governo e quello, infine, della capacità del Governo di stare in Parlamento. Ritengo che tutti questi aspetti debbano essere presi in considerazione simultaneamente, non essendo possibile separarli arbitrariamente, per soffermarsi soltanto su alcuni di essi.

Credo che non si possa pensare di rafforzare il Governo nella sua struttura e nelle sue modalità di funzionamento, ritenendo di poter lasciare il Parlamento così com'è. Non tanto perché io ritenga che il Governo non possa essere rafforzato, ma per il fatto che i sistemi politici funzionano attraverso un complesso di equilibri, che possono prodursi a vari livelli; nella fase attuale, tuttavia, siamo ad un equilibrio ai livelli bassi, mentre è possibile raggiungere un equilibrio a livello più alto. Ad un rafforzamento del Governo, anche sul piano della funzionalità, infatti, deve fare da contrappeso un rafforzamento del Parlamento. Sono tutt'altro che contro l'ipotesi dell'attribuzione al Governo di una maggiore capacità di decidere, purché, però, vengano previsti strumenti di valutazione delle decisioni del Governo, della loro corrispondenza al programma proposto e siano indicati gli strumenti attraverso cui si intende attuare il programma. Tutto ciò, tutta-

via, non può essere realizzato senza rafforzare adeguatamente il Parlamento.

Sappiamo tutti che esistono distinzioni abbastanza nette rispetto ai criteri secondo cui provvedere a rafforzare il Parlamento. Io continuo a ritenere che sia possibile pensare al rafforzamento del Parlamento in termini monocamerali e che continui a valere la pena di pensarla in questi termini, perché si tratterebbe di una operazione di grande pulizia, capace di consentire una serie di semplificazioni del funzionamento del Parlamento. Il punto cruciale, come ho detto, risiede nel far sì che agli strumenti forniti al Governo facciano da contrappeso strumenti analoghi dati al Parlamento; il Parlamento, cioè, deve essere attrezzato con strumenti efficaci di valutazione dell'operato del Governo molto più di quanto non lo sia attualmente. Il Parlamento deve avere accesso a tutti i dati cui ha accesso il Governo ed essere in possesso di strutture di sostegno e di funzionamento tali da farne una vera controparte del Governo. D'altro canto ritengo che in un Parlamento di questo genere, una volta che si sia proceduto nel senso della delegificazione e della riduzione drastica dei poteri di decretazione d'urgenza, il confronto risulterebbe molto più efficace di quello attualmente possibile.

Rimane un ultimo punto, quello relativo al controllo da parte degli elettori dell'operato del Governo, controllo che notoriamente si esprime attraverso la sanzione elettorale. Si tratta di individuare il modo in cui giungerà ad una vera e propria sanzione elettorale dell'operato del Governo. È questo il punto debole di tutti i sistemi politici contemporanei, dal momento che in qualche modo il Governo gode sempre di vantaggi di posizione e di pubblicità rispetto all'opposizione. Il Governo ha a disposizione una serie di strumenti con i quali riesce ad evidenziare maggiormente quanto ha fatto o quanto non è stato in grado di fare per l'opposizione del Parlamento, rispetto a quanto non abbia fatto e a quanto avrebbe dovuto fare. Io ritengo che alcuni di questi vantaggi di posizione siano ineliminabili,

ma penso che sia possibile, con una serie di misure che garantiscano la pubblicità degli atti del Governo e la verifica dell'attuazione del programma, far fronte a quell'esigenza di informazione politica generale che l'onorevole Pannella, che ormai non partecipa più alle nostre riunioni, aveva posto con grande forza. Così facendo non soltanto si migliorerebbero i meccanismi ed i rendimenti dei Governi in Italia, ma si darebbe la possibilità all'elettorato di poter controllare il Governo ed il suo funzionamento. Se si mettessero insieme tutti questi aspetti, cioè se si snellisse l'apparato di Governo, se se ne accrescesse la collegialità, se si consentisse la trasparenza delle decisioni e la verifica dell'attuazione dell'agenda governativa, il Governo si troverebbe di fronte al Parlamento in una situazione molto migliore e di fronte al paese nella situazione di poter davvero chiedere una fiducia motivata. Queste misure possono essere adottate quasi immediatamente, essendovi, da un lato, un largo consenso, se ho interpretato bene le posizioni della democrazia cristiana e del partito comunista e, dall'altro, l'immediata necessità di procedere in questa direzione, perché essa consentirebbe di sbloccare i lavori della nostra Commissione, dimostrando che maturano proposte che possono essere già tradotte in articolati, e suscettibili di produrre effetti immediati.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mancino. Ne ha facoltà.

MANCINO. Non ho avuto modo di ascoltare nella precedente seduta gli interventi dei colleghi Maffioletti e Ruffilli, ma me ne sono fatto un'idea dal resoconto sommario ed ho trovato molto interessanti alcune considerazioni del collega Maffioletti, soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra Governo e pubblica amministrazione e quello tra Governo e Parlamento. Sono d'accordo, inoltre, su molte delle osservazioni e delle proposte fatte dal collega Ruffilli e, perciò, svolgerò soltanto un intervento per punti, partendo dalla considerazione che, nel corso

delle precedenti discussioni, è stata sottolineata da parte di tutti la esigenza di avere un Parlamento autorevole non a danno del Governo, ma anche un Governo autorevole non a danno del Parlamento.

Sorvolerò sul problema della stabilità politica dei Governi, perché esso attiene ad una discussione più generale, che rinvierei a quando parleremo dei meccanismi di formazione della volontà popolare e, soprattutto, del sistema elettorale complessivamente inteso.

Concordo con il senatore Pasquino sulla opportunità di una drastica riduzione del numero dei ministri. Occorre partire dalla considerazione che, dopo l'attuazione delle regioni e, quindi, con il trasferimento di interi settori organici alle stesse, si rende sempre meno plausibile la pletorica composizione dei Governi. Abbiamo in Italia governi di coalizione e ne continueremo ad avere, ma questo non spiega la complessità e molte volte anche la contraddittorietà della composizione negli esecutivi, non sempre rispondenti ad esigenze di funzionalità e di unitarietà di indirizzi. Sono, pertanto, favorevole alla riduzione dei ministeri, anche con riferimento alla riforma della pubblica amministrazione, rispetto alla quale dirò soltanto che esigenze di maggiore autonomia, di un potere decisionale rafforzato della pubblica amministrazione, potranno agevolare questa valutazione complessiva sulla riduzione del numero dei ministri. Da una parte, l'attuazione delle regioni e, dall'altra, la riforma della pubblica amministrazione portano inevitabilmente alla diminuzione dei ministeri, alla semplificazione degli stessi, all'accorpamento — come ben diceva il collega Pasquino — per materie omogenee.

Questo aspetto è stato più volte sottolineato dalle forze politiche, però i fatti hanno dimostrato che i Governi hanno avuto qualche ministro in più e non qualche ministro in meno: parlo, allo stato, soltanto della massima espressione a livello governativo. Io non sarei contrario all'introduzione di una norma di incompatibilità fra cariche di Governo e *status*

di parlamentare. Il semplice fatto che noi attribuiamo alle Assemblee poteri di indirizzo e di controllo, stimola verso conclusioni di incompatibilità fra parlamentare e membro del Governo: ma questo è un problema che potremo discutere quando esamineremo più dettagliatamente l'articolato.

Ho parlato di riduzione drastica del numero dei ministri, anche perché ritengo che quell'invenzione tutta craxiana del Consiglio di Gabinetto (che per altro ha trovato concorde la stessa democrazia cristiana) sia solo un espediente precario per decisioni o riflessioni più rapide rispetto ad avvenimenti che incalzano di giorno in giorno: sarebbe auspicabile un Governo di Gabinetto che dovrebbe coincidere con l'attuale Consiglio di Gabinetto, costituzionalizzando da un lato, e dall'altro consentendo una semplificazione in basso per quanto riguarda anche la sovrintendenza di alcune attività operative che poi sono proprie della pubblica amministrazione.

In ordine alla figura del Presidente del Consiglio; sono d'accordo con quanto ha detto il senatore Ruffilli: che, cioè, il Capo del Governo vada investito in Parlamento in base ad una dichiarazione di intenti. Ma questo porta alla riflessione esposta dal collega Pasquino: la sede della scelta finisce col diventare il Parlamento. Non è questa un'ipotesi da sottovalutare, anche perché una scelta operata in sede parlamentare consente l'utilizzazione per intero dell'articolo 92 della Costituzione ed una libertà vera di nomina dei ministri-collaboratori del Presidente del Consiglio. Io non sottovaluto la funzione dei partiti; ma la ricondurrei alla strategia, all'impianto tracciati dalla nostra Carta fondamentale; pertanto, una libertà di scelta da parte del Presidente del Consiglio rende ancora più possibile il raggiungimento del traguardo dell'autorevolezza del Governo. Sia in sede di nomina, sia in sede di revoca, occorre rivedere questa parte carente della Carta costituzionale con una successiva fiducia complessiva da parte delle Camere riunite per dare il senso della collegialità e per

non sottolineare la primazia del Presidente del Consiglio, che ha funzioni di indirizzo e di coordinamento, ma è pur sempre il *primus inter pares* di un Governo che noi preferiamo collegiale.

Non credo alla sfiducia costruttiva; nel momento in cui viene meno la fiducia, è il Parlamento che la toglie al Governo, senza pensare al meccanismo di una sostituzione immediata: ciò renderebbe ancora più precario il rapporto Governo-Parlamento ed a mio avviso non accrescerebbe la fiducia nelle istituzioni.

Accanto a queste considerazioni, credo vada sottolineata l'organizzazione dei pubblici uffici; ritengo che possiamo anche concordare sull'esigenza di eliminare la riserva di legge per quanto attiene all'organizzazione, mentre una riserva di regolamento mi vedrebbe consenziente, atteso per altro il rapporto che si verrebbe ad instaurare fra la normazione di natura regolamentare e il Senato cui noi (almeno noi) democristiani attribuiamo funzioni di controllo, soprattutto circa l'esercizio e l'attuazione del potere normativo del Governo. Ma questa impostazione comporta, naturalmente, un forte decentramento che investe in modo totale l'assetto della pubblica amministrazione e coinvolge l'articolo 124 della Costituzione, del quale ho parlato in un precedente intervento in ordine al tema del bicameralismo: mi riferisco, cioè, alla presenza di un commissario di Governo che, in sede periferica, possa guardare all'armonizzazione delle attività decentrate dello Stato rispetto alle attività delle regioni, ma anche degli enti locali, naturalmente considerati in un quadro complessivo più generale e sulla base di una normativa anche diversa.

L'eliminazione di tutte le Commissioni bicamerali di controllo, attesa la funzione di controllo attribuita al Senato, consente un lavoro più agevole da parte del Parlamento visto complessivamente; spesso ci lamentiamo della scarsa presenza di parlamentari nelle Commissioni, però ci accorgiamo che, contemporaneamente, anche in questa sola sede vi sono almeno tre Commissioni riunite, il cui

ordine del giorno reca argomenti interessanti, e nelle quali si attua, quindi, anche una certa distribuzione delle forze politiche. L'eliminazione di tutte le Commissioni bicamerali di controllo, come dicevo, con conseguente affidamento di quella funzione al Senato della Repubblica, consentirebbe un più agevole rapporto fra Governo e Parlamento; naturalmente, a mio avviso, dovrebbero continuare a sussistere tutte le Commissioni di inchiesta, con preferenza per quelle monocamerali, escludendosi l'orientamento verso la costituzione di Commissioni bicamerali, che molte volte rappresentano causa di paralisi di numerose altre attività: se operassimo una valutazione numerica complessiva delle Commissioni bicamerali esistenti, ci accorgeremmo che, forse, i due terzi dei membri dei due rami del Parlamento sono sottratti all'esercizio delle funzioni proprie della Camera e del Senato. Il senatore Ruffilli ha giustamente sottolineato la collocazione del Governo rispetto al Parlamento quanto ad attuazione del programma di governo, e qui emerge l'esigenza di provare quella che qualche anno addietro si chiamava « corsia preferenziale » ed alla quale solo raramente si è fatto ricorso per questioni di rilevante interesse (ad avviso del Governo); ma tutto questo comporta una valutazione diversa quanto al potere di decretazione di urgenza da parte del Governo, con una forte limitazione di questo potere ed una disciplina diversa della conversione dei decreti-legge. A questo proposito, sono per la inemendabilità dei disegni di legge di conversione e per la loro approvazione o disapprovazione « secca ». In un contesto più generale possiamo anche pensare ad una valutazione diversa della emendabilità dei decreti-legge; tutto questo in una situazione più tranquilla in cui — una volta ottenuta la corsia preferenziale per i provvedimenti governativi e limitato il ricorso ai decreti-legge — vi sia un alleggerimento del rapporto tra le Camere e il Governo. Oggi vediamo come spesso il Parlamento legiferi costretto a convertire in legge provvedimenti di natura normativa emanati in via d'urgenza dal Governo: e que-

sto è uno degli squilibri che si è maggiormente registrato quanto a funzionamento delle Camere e a funzionalità delle stesse istituzioni. Il Presidente ci ha detto che ci parlerà di qui a poco anche del disegno di legge che il Governo ha in animo di presentare per quanto riguarda la disciplina della Presidenza del Consiglio; ho già sottolineato in un precedente intervento quanto questa disciplina sia necessaria, perché consentirebbe di fare notevoli passi in avanti sulla strada delle modifiche che questa Commissione si propone di esaminare. Non sono affatto d'accordo su una ripetizione pura e semplice del precedente disegno del governo Spadolini, che lasciava molti vuoti e non affrontava il problema sul versante della pubblica amministrazione, versante quanto mai importante per un riequilibrio dei poteri, ma anche per disancorare dal « dicasterialismo » esasperato la pubblica amministrazione alla quale — come già ho avuto occasione di dire — dovremmo attribuire maggiore autonomia ed un più forte potere decisionale.

Sottolineo l'esigenza della delegificazione, anche perché un governo rinnovato ed autorevole rispetto ad un Parlamento autorevole ha bisogno di una semplificazione di atti e noi abbiamo spesso lamentato come anche per banali provvedimenti si ricorra alla forma normativa, anziché tentare di operare in direzione di un più ampio potere di carattere regolamentare. Se al termine di questo dibattito volessimo verificare le convergenze che si sono registrate, ci accorgeremmo che su questo versante non esistono notevoli differenze ma le singole proposte, considerate settorialmente, in realtà non consentono di andare speditamente alla formulazione di un articolato; bisogna invece considerarle in un quadro più generale, così come concordato in seno all'Ufficio di presidenza-gruppo di lavoro, per capire realmente a quale fine tendano. Se vi è volontà operativa, credo che i colpi di spillo di tanto in tanto dati sulla operatività della Commissione possano essere evitati: è vero che i colleghi presenti alle sedute di questa Commissione

non sono sempre gli stessi, ma credo che si debba stimolare la presenza di qualche forza politica che negli anni passati ha puntato sulle grandi riforme; poiché tutti, oltre a formulare indirizzi e strategie, hanno anche presentato proposte di carattere operativo; un confronto tra gli articolati predisposti dai vari gruppi politici sono sicuro che potrebbe portarci a trovare delle convergenze. È questo l'augurio che io faccio alla Commissione.

PRESIDENTE. A proposito di questo ultimo accenno del senatore Mancino, comunico alla Commissione che l'onorevole Labriola mi ha annunziato che oggi stesso consegnerà un testo redatto in articoli circa il bicameralismo ed il monocameralismo; e questo senza dubbio sarà un apporto assai notevole.

È iscritto a parlare il deputato Gitti. Ne ha facoltà.

GITTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo dire che sono rimasto incerto fino all'ultimo momento sul prendere o meno la parola e che ho deciso di farlo solo quando mi sono reso conto che non c'erano altri iscritti a parlare. Dico subito che la cosa mi ha notevolmente stupito, e mi riferisco a tutte le componenti della Commissione, non solo a quelle assenti ma anche alle presenti. Io ho molto apprezzato — anche avendone letto soltanto la sintesi, non avendo potuto partecipare per ragioni obiettive, che il Presidente conosce, alla seduta — gli interventi dei colleghi che hanno parlato giovedì scorso, così come ho ascoltato con molto interesse, oggi, l'intervento del collega Pasquino; mi chiedo però se questo dibattito sia veramente sufficiente e idoneo per dare all'Ufficio di presidenza, o al gruppo che si articolerà all'interno di questo, inequivoci elementi di valutazione ed indirizzo politico-istituzionale per portare avanti il lavoro complessivo cui è chiamato.

Voglio fare due osservazioni preliminari. Innanzi tutto mi rendo conto che è difficile — lo è per tutti — parlare del

Governo come organo in sé o come insieme di organi in qualche modo al di fuori dalla problematica complessiva che attiene alla forma di Governo, perché tale discorso ci riporta ad una relazione tra un insieme di organi e soprattutto ad un dato di fatto che non è solo pregiuridico, ma ha una precisa incidenza a livello giuridico del sistema e della vita dei partiti, cioè al dato della politica che condiziona lo svilupparsi della forma di governo. Credo che non basti neppure affermare, come ha fatto la stragrande maggioranza dei componenti di questa Commissione, che siamo per la forma di governo parlamentare, per aver chiarito quale forma di governo in concreto vogliamo. Dire forma di Governo parlamentare significa semplicemente indicare una derivazione, la fonte dell'organo o dell'insieme di organi rappresentati dal Governo, ma l'espressione non dice molto in ordine alle linee ed alle direzioni secondo cui dovrebbe svilupparsi il concreto svolgimento dell'attività di Governo.

Credo di dover sottolineare — lo faccio senza alcuna accentuazione polemica — una differenza rispetto alla posizione del gruppo comunista e della sinistra indipendente, che hanno concepito come ipotesi ottimale, anche manifestando aperture e disponibilità ad esaminare alcune subordinate, una configurazione monocamerale del Parlamento. Confesso, poi, che mi sarei aspettato qualche cosa di più di quanto non sia stato prospettato in ordine al Governo. Può darsi che sarà possibile un ulteriore momento di riflessione, ma credo — ed in questo senso avevo insistito in sede di Ufficio di Presidenza per un confronto in Commissione — sia molto importante misurare subito su questi temi le posizioni di alcuni gruppi politici. Lo noto e lo sottolineo, ripeto, senza alcuna volontà polemica, ma secondo l'intento costruttivo che ci ha animato finora e che ci animerà anche in futuro.

Mi pare che soprattutto riguardo al Governo sia molto importante chiarire se il problema sia il come governare — come ha ricordato il senatore Pasquino — o an-

che chi governi. Questo è stato storicamente, e resta tuttora, il limite di una posizione culturale di tipo istituzionale di gruppi politici, dei quali non disconosco la straordinaria importanza nel contesto della vita politica e istituzionale del nostro paese. Ecco perché ha senso in questa fase discutere del Governo in sede di Commissione plenaria.

Per quanto riguarda questa materia, sono state indicate molte vie d'uscita, molti possibili tentativi di risolvere l'andamento disordinato e non coerente dell'attività governativa. Tutte le ipotesi prospettate sono abbastanza interessanti ed anche abbastanza significative e per alcuni aspetti anche nuove. Non mi sono sfuggiti gli elementi importanti contenuti nell'intervento dei colleghi Pasquino e Maffioletti, ma credo che occorra pronunciarsi chiaramente, se si vuole dare vita, attraverso meccanismi istituzionali, ad un istituto Governo capace di sviluppare il proprio ruolo ed il proprio compito, naturalmente costituzionalmente definiti, con assoluta coerenza, ma anche con pienezza di poteri. Ciò significa, in altre parole, sapere se l'obiettivo che da qualcuno ancora viene perseguito sia quello di favorire congegni o meccanismi istituzionali, sia nella definizione della struttura del Governo sia per quanto riguarda il rapporto Governo-Parlamento, che privilegino di fatto la ricerca di pratiche di gestione o di maggioranze casuali, oppure quello di consentire un trasparente rapporto tra una maggioranza che governa ed una opposizione che le si contrappone. Solo attraverso questo rapporto netto e trasparente, infatti, possono poi crearsi le possibilità di un giudizio preciso da parte degli elettori, in termini di responsabilità e di scelta, al momento del voto.

Preciso subito, perché in questo momento politico emergono contrapposizioni anche eccessive in rapporto a vicende che ci vedono impegnati in altre sedi, che il rapporto dialettico, trasparente e chiaro tra maggioranza ed opposizione non è assolutamente incompatibile, perché presuppone il massimo di unità e di con-

vergenza, rispetto ad esigenze fondamentali della vita interna ed internazionale del paese. Ed a me pare che quest'ultima osservazione, forse prevalentemente politica, sia importante per giungere a delle soluzioni in ordine ai meccanismi ed alle regole propriamente istituzionali ed abbia un suo peso ed una sua rilevanza.

Voglio rispondere, inoltre, alla constatazione giustamente avanzata dal collega Maffioletti, che mi pare di poter riassumere nel modo seguente: perché porsi il problema di modifiche costituzionali, quando le norme della Costituzione contenute negli articoli 92 e 95 in realtà non sono state attuate? Ebbene, è vero che non è stato attuato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ma è anche vero che la prassi che regola la vita del Governo ha trovato attuazione tutta sul versante dei limiti della maggioranza, sul versante, cioè, delle reciproche garanzie, che hanno finito per portare a momenti di gestione in Parlamento, e non certo sul versante della possibilità di un coerente svolgimento del ruolo del Governo.

Quando si ritorna anche qui — e credo che sia giusto farvi riferimento, perché indubbiamente il tema ha una sua incidenza — al problema della cosiddetta *conventio ad excludendum*, bisognerebbe forse interrogarsi sul fatto che essa in questi trent'anni sia stata veramente la causa dei tanti mali che le vengono attribuiti da alcune parti politiche o non sia invece stata l'effetto di cose che stanno a monte. Bisognerebbe chiedersi se in occasione di molti passaggi importanti della vita del nostro paese, la *conventio ad excludendum* non abbia giovato anche al maggior partito di opposizione. Si tratta di un interrogativo tutt'altro che retorico e credo che, se andiamo a vedere come sono andate esattamente le cose, secondo giudizi che non sono solo di uomini politici, ma anche di osservatori oggettivi, appaia come le modalità di svolgimento della *conventio ad excludendum* abbiano corrisposto anche a reciproche convenienze.

La soluzione del problema Governo può essere agevolata se si imbrocca la strada di riportare ad uno svolgimento

coerente del proprio ruolo e delle proprie funzioni i diversi organi di vertice dello Stato e, soprattutto, il Parlamento ed il Governo, che sono le due istituzioni su cui si incentra particolarmente la nostra attenzione.

Un'ultima osservazione vorrei ora sottoporre all'attenzione dei colleghi. Mi pare che, muovendoci nell'ottica cui ho accennato, forse i limiti delle osservazioni qui esposte consistano nell'aver affrontato problemi certamente molto rilevanti ma che, più propriamente, si riferiscono all'efficacia dell'azione di Governo; mi sembra che sia stato invece evitato un tema, a giudizio del gruppo della democrazia cristiana, particolarmente importante: il tema della stabilità dell'Esecutivo che, come ripeto, interessa non questa o quella compagine governativa, bensì il sistema ed il funzionamento dello stesso, ed è significativo e caratteristico del funzionamento vivo della forma di governo parlamentare. Ora, sulle indicazioni in termini di efficienza od efficacia delle azioni di Governo io non posso non convergere. È infatti vero che, degli organi che costituiscono l'istituzione Governo (Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri, ministri), nella pratica ha funzionato solo la struttura ministeriale, determinando quei processi di settorializzazione che sono stati già efficacemente denunciati, così come è vero che tanto l'aspetto della collegialità (rilevante anche in rapporto alle caratteristiche del nostro sistema politico), quanto quello della unitarietà e della direzione politica (quindi della Presidenza del Consiglio), salvo la fase iniziale 1948-1953, di degasperiana memoria, non hanno mai sufficientemente funzionato anche — lo riconosco — per la mancata attuazione della norma costituzionale, la quale prevedeva una legge *ad hoc*. Ed è pure certamente vero — e convergo su questo punto — che legato all'efficienza ed all'efficacia dell'azione governativa è il discorso sugli strumenti di tale azione, quindi il discorso sulla pubblica amministrazione, che si ripropone in questa sede in maniera centrale e significativa; e certamente è vero

che, se si ignorassero questi profili, che non sono profili di « bassa cucina », anche se per risolverli non è necessario modificare la Costituzione potendosi operare a livello subcostituzionale con leggi ordinarie, potremmo chiaramente illuderci di aver risolto problemi più generali o che appaiono più ardui. Se non affrontassimo cioè anche questi aspetti relativi agli strumenti ed ai mezzi attraverso i quali si manifesta poi l'azione dell'Esecutivo, rischieremo di non conseguire gli obiettivi che ci prefiggiamo. Sono del parere che, a questo riguardo, il tema concernente la ricostituzione di un momento di autonomia organizzativa, con tutti i controlli più efficaci che sia possibile prevedere (anche attraverso un potenziamento qualitativo del ruolo delle Camere, come pure tramite la possibilità — nei confronti dei regolamenti di organizzazione di questo genere, dotati cioè del requisito dell'autonomia — del ricorso alla Corte costituzionale), possa essere utilmente verificato, studiato ed approfondito.

Io però vorrei soprattutto riproporre in questa sede il tema della stabilità: riproporre il tema della stabilità significa — lo dico parlando anche dell'Esecutivo — evidenziare il momento della formazione dell'organo da cui deriva il Governo: quindi, il tema elettorale va preso in considerazione anche in ordine al discorso riguardante il Governo stesso, non solo per la formula che abbiamo già consegnato agli atti di questa Commissione (volta a rendere, cioè, il voto dei cittadini un voto di governo), ma anche sotto un altro profilo più strettamente attinente all'istituzione. Io mi sono sempre chiesto — ma prima di me se lo è chiesto qualcuno ben più autorevole — quale significato abbia il secondo comma dell'articolo 94 della Costituzione, che così recita: « Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale ». Ora, io credo che noi dobbiamo riuscire a definire esattamente il significato di questa norma, il che vuol dire definire esattamente la portata ed il senso — in termini di conseguenze in ordine alle possibilità di azione del Governo —

del programma che, secondo la nostra visione, prima deve essere sottoposto agli elettori e poi alle Camere riunite, sulla base del quale — per appello nominale — le Camere conferiscono la fiducia innanzitutto al Presidente del Consiglio designato. Ed al riguardo non mi avventuro sulla questione se prescindere o meno dal Capo dello Stato: proprio per un garantito e più equilibrato svolgimento della nostra forma di Governo non escluderei, quindi manterrei, la designazione del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica, in quanto il ruolo di quest'ultimo, anche nel concreto svolgimento della forma di Governo, ha una grande rilevanza. Teniamo anche conto del fatto che il nostro sistema politico è tuttora caratterizzato da una forma abbastanza estrema di multipartitismo. Quindi, il tema è questo ed esso configura, a mio giudizio, un interrogativo non solo politico, ma istituzionale, molto concreto.

Quando le due Camere, riunite in Assemblea comune (almeno secondo la proposta che noi abbiamo formulato), per appello nominale approvano un programma di Governo, io mi chiedo: è possibile, è necessario, è utile, ai fini di una razionalizzazione coerente, far discendere da questo voto delle precise conseguenze? Io credo di sì. Questo è il punto vero sul quale dobbiamo confrontarci. E ciò significa che se le Camere per appello nominale hanno votato un programma, tale programma deve trovare nello svolgimento della vita delle Assemblee legislative, nelle regole che ne disciplinano il funzionamento, degli strumenti di garanzia per la sua attuazione: altrimenti, mi chiedo quale significato abbia votare per appello nominale un programma di Governo. Si potrà modificare l'articolo 94 della Costituzione precisando ulteriormente il senso della dizione « mozione motivata » e delle indicazioni in rapporto alle quali è conferita l'investitura al Presidente e poi ai ministri da lui designati: ma questo è il punto di passaggio e da questo deriva, evidentemente, tutto il discorso sulla posizione dell'Esecutivo in Parlamento non come tentativo od *esca-*

motage per risolvere, direi furbescamente, problemi che sono di insieme, che attengono all'equilibrio complessivo dei rapporti fra i diversi organi di vertice, ma al fine di collegare — con assoluta razionalità, in modo logico — a questo voto espresso per appello nominale (e credo che nessuno metta in discussione che il voto di fiducia debba essere manifestato con questa modalità) le possibilità, nel funzionamento concreto delle Camere, di attuare tale programma cui sono legati la fiducia, l'immagine del Governo nel paese, il giudizio degli elettori in ordine a quel Governo. Pertanto, sotto questo profilo, assume un ruolo centrale il collegamento con l'articolo 94, secondo comma, della Costituzione (nella formulazione che esso assumerà, se decideremo di modificarlo), così come il tema dei regolamenti delle Camere: e, all'interno di questi ultimi, il discorso delle garanzie. Io non escludo che, ove si giungesse a conseguenze molto drastiche anche in termini di tempi per quanto riguarda l'immodificabilità di pronuncia — come proponeva il collega Mancino — circa determinati atti di produzione normativa straordinaria, possa essere garantito e previsto, eventualmente, anche un ricorso in termini sospensivi alla Corte costituzionale, che del resto è previsto in altri ordinamenti diversi dal nostro; ma credo che il meccanismo completo intorno al quale sciogliere le posizioni per avviarci davvero, nella definizione delle regole che dovranno poi essere tradotte nella vita e nei comportamenti, verso questa prospettiva di sblocco della democrazia e di costruzione della democrazia di alternanza, sia quello di vedere quali siano le conseguenze per la regolamentazione dei lavori e della vita delle Camere prodotte dal diritto-dovere del Governo, una volta ottenuta la fiducia, di portare il programma alla deliberazione delle Camere. Ripeto che io vedo questo in stretto collegamento con quel voto per appello nominale che ha evocato la responsabilità, direi davanti all'opinione pubblica, della maggioranza; vedo discendere da lì la individuazione di alcune regole che sono anche

regole che garantiscono il prevalere del principio di maggioranza e non la ricerca di maggioranze casuali, cioè che prevalga quella maggioranza che si è espressa nel voto di fiducia per appello nominale. Da questo punto di vista è già stato accennato al tema della questione di governo come strumento: mi rendo conto che posta così senza affrontare altre facce della medaglia — che costituiscono la garanzia che opposizione e minoranze possano trovare tutela per le proprie ragioni — possa suscitare qualche perplessità, però si tratta di un passaggio che deve essere affrontato. A me pare che questo avrebbe dovuto essere il momento politico-istituzionale di confronto pubblico mentre ho l'impressione che tale confronto sui punti che ho voluto sottolineare — e mi scuso di averlo fatto un po' disordinatamente e sommariamente, il che è dipeso dal poco tempo che ho avuto a disposizione per preparare questo intervento, nonostante sia molto tempo che rifletto su tali argomenti — sia stato alquanto elusivo; non so se quanto ora da me detto possa stimolare nuovi interventi ma certamente richiederà degli approfondimenti per lo meno a livello di Ufficio di presidenza.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Perna. Ne ha facoltà.

PERNA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io tralascerei per il momento questa questione di interpretazione storica della vita politica italiana circa gli effetti, le ragioni ed i vantaggi della cosiddetta *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista, perché è una materia che ci porterebbe a compiere ricerche che ora invece non è il caso compiere. Anche se con una formula che mi pare non abbia soddisfatto tutto il Parlamento, credo che l'interpretazione che la nostra Commissione ha cercato di dare a proposito di quella questione abbia portato alla constatazione di un marcato disfunzionamento di vari aspetti della vita pubblica, a cominciare dai più rilevanti; nonché alla constatazione — anche se con orientamenti politici diversi e soluzioni

in parte diverse — che certamente una delle ragioni va ricercata nel fatto che, come si insegnava nei manuali di diritto costituzionale di venti anni fa, il sistema politico italiano non consentiva la piena oscillazione del pendolo, per cui era inevitabile che il rapporto tra le formazioni politiche e il Parlamento fosse limitato all'interno di una certa area, conforme ad un certo modo di oscillare del pendolo. Poiché ora si è riconosciuto che tutto ciò non è la conseguenza ineluttabile di una arcana e stringente necessità, ma è diventato un vizio del sistema politico, mi pare che uno degli scopi essenziali di questa Commissione debba essere quello di indagare su come sia possibile, dal punto di vista di una piena fisiologia del sistema politico e di una ragionevolezza di soluzioni istituzionali, creare in qualche modo per via istituzionale le condizioni per il superamento di questa situazione; anche se, poi, c'è la via politica che è la via maestra.

Se questo è il tema, non vedo perché si debba, come mi è parso di capire, rimettere continuamente in discussione l'ordine dei lavori che la Commissione si è data. Mi pare — per riassumere molto sinteticamente — che dopo la prima discussione di carattere generale noi abbiamo individuato la necessità di approfondire quattro gruppi di argomenti — che, come si dice, tra di loro si tengono — che sono quelli della rappresentanza, della struttura del Parlamento e delle sue funzioni; della struttura del Governo, e delle sue funzioni e dei suoi rapporti con il Parlamento; delle fonti normative con tutto quello che segue, e del sistema elettorale. I quattro argomenti non possono essere continuamente anteposti l'uno all'altro. Si è scelto un criterio per la loro trattazione e diciamo, pure, per fare contenti tutti, che si è scelto semplicemente un criterio cronologico, con la riserva di esaminare poi quello che emergerà da un confronto dell'insieme. Ora, in base a questo ragionamento, io mi rendo conto che sulla scena c'è il problema della stabilità dei governi.

Non voglio riprendere le argomentazioni del senatore Pasquino, che pure mi

paiono abbastanza logiche e fondate, cioè che per un lungo periodo di tempo la instabilità dei governi era tale solo apparentemente o solo per certi aspetti; certo è che soprattutto negli ultimi anni siamo entrati in una situazione nella quale non esiste una tendenziale e naturale stabilità dei governi in quanto costituiti sulla base di un programma votato per appello nominale cui si contrappone una resistenza da parte delle altre forze politiche, unicamente perché non ci sono i famosi strumenti di garanzia: in effetti, senza fare riferimento ai poco esaltanti episodi della cronaca italiana, mi pare che la possibilità di formazione di maggioranze tali da avere la forza politica e l'autorità, nei confronti del paese, di pretendere un ruolo di stabilità, urti contro difficoltà che nascono in primo luogo all'interno della stessa maggioranza. Allora da una parte prendiamo atto che c'è sulla scena l'esigenza di vedere come dare razionalità ed autorevolezza al Governo, quindi anche alla maggioranza, anche per via istituzionale, e dall'altra prendiamo atto che non solo per ragioni regolamentari, legislative o costituzionali, ma anche per ragioni politiche questo oggi non è materialmente possibile, indipendentemente da quello che l'opposizione fa.

Senza voler continuare a fare queste esemplificazioni, Presidente, io dico che dobbiamo prendere atto degli ulteriori spunti che il collega Gitti ha fornito e della sua predilezione a concepire la questione fondamentale di questo gruppo di problemi relativi al sistema politico come incentrata sull'esigenza di creare una corrispondenza tra orientamenti del corpo elettorale, programmi presentati agli elettori, votazione della fiducia a Camere riunite — essendo due le Camere secondo la sua proposta — e quindi vincoli all'attività del Parlamento e garanzie per la maggioranza; dobbiamo prenderne atto, ma sapevamo bene che questo tema era già sulla scena perché abbiamo letto il testo presentato sul Parlamento dai colleghi della democrazia cristiana e non mi pare che sia una novità. Accentuare eccessivamente questo aspetto della que-

stione non mi pare sia produttivo ai fini dell'ulteriore lavoro della Commissione, anche perché il partito socialista ha più volte promesso un proprio testo (il Presidente ci ha annunciato che oggi ci sarà presentato), ma, stando a quello che abbiamo sentito nel corso delle riunioni dell'Ufficio di presidenza, tale testo non toccherebbe, se non limitatamente, il problema del Governo e dei rapporti di esso con il Parlamento. Francamente, quindi, penso che si debba acquisire questo ulteriore contributo, prendendo atto del dato che non siamo arrivati qui tutti con le stesse idee. Non è pensabile che i problemi possano essere risolti pretendendo che le reciproche assicurazioni intervenute su specifici punti si trasformino in accoglimento di intere proposte.

Il problema è di trovare meccanismi che siano coerenti rispetto al famoso teorema della democrazia compiuta e di trasferirne il contenuto a livello istituzionale, attraverso soluzioni che rispondano a criteri di ragionevolezza e di accettabilità.

Abbiamo preso atto delle particolari predilezioni del collega Gitti e lui avrà preso atto delle nostre; andiamo, quindi, avanti nel confronto con spirito produttivo, senza tuttavia escludere in partenza definitivamente alcuna soluzione, salvo che non ve ne siano talune della cui impraticabilità occorra prendere subito atto.

Comprendo come questo metodo rischi di richiedere tempi un po' lunghi, ma esso è, probabilmente, l'unico capace di farci pervenire a delle conclusioni. Una volta superati gli argomenti spuri, infatti, ed individuati gli elementi essenziali di questa ricostruzione, che è prima di tutto intellettuale, della vita delle nostre istituzioni e quindi delle soluzioni normative che si possono adottare, si vedrà in relazione ai singoli problemi, se e fino a che punto si possa determinare un'ampia convergenza nella Commissione. La prego, quindi, Presidente, di proseguire secondo il metodo che ci siamo dati, tenendo nel dovuto conto le opinioni che sono state espresse.

PRESIDENTE. Sono relativamente soddisfatto dell'andamento dei nostri lavori, soprattutto per quanto riguarda queste ultime due sedute, che abbiamo dedicato al problema del rapporto Governo-Parlamento.

Mi pare che la discussione abbia messo in evidenza delle concordanze — parlo di concordanze e non di identità assolute — che ci consentono di sperare in risultati positivi anche in tempi ravvicinati.

Il principio di una accentuazione dei poteri del Presidente del Consiglio, attraverso il sistema del conferimento della fiducia ad esso da parte del Parlamento, senza escludere il rispetto della collegialità del Governo, è un criterio che è già un po' *in nuce* nella nostra Costituzione, ma che va reso più incisivo.

Anch'io sono favorevole all'ipotesi della designazione del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato, perché mi sembra che questo passaggio assicuri al più alto livello istituzionale un'opportuna mediazione. Non mi sembra, tuttavia, che questo sia uno dei punti decisivi, fondamentali.

Concordo, inoltre, sull'esigenza di rivedere il meccanismo di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri ed anche di quelli che, con espressione nuova, vengono definiti i « supporti ». Ciò, però, attiene ai campi della sublegislazione costituzionale, della legislazione ordinaria e della legislazione regolamentare, anche se ciò non significa che noi non dobbiamo occuparci della materia, quanto meno al fine di elaborare indicazioni per il Parlamento.

Ha ragione il deputato Gitti quando mette in rapporto Governo e corpo elettorale. Si tratta di un problema che abbiamo presente e che affronteremo quando tratteremo della legge elettorale.

Desidero richiamare l'attenzione del senatore Pasquino su come l'ipotesi da me formulata dell'istituto dell'autoscioglimento dopo due crisi di governo si ricolleggi ad una visione molto vicina a quella del deputato Gitti, cioè all'ipotesi di un collegamento più diretto tra corpo elettorale e Governo. Inoltre, se si stabi-

lisse un principio di tal genere, bisognerebbe, evidentemente, prevedere una sanzione in caso di rottura del patto elettorale, che, a rigore, dovrebbe essere applicata dopo la prima rottura; forse, però, è preferibile una soluzione che consenta un ulteriore margine.

Come ho detto spesse volte, sono totalmente d'accordo con il senatore Pasquino nel dire che non sento la suggestione assoluta della stabilità. La stabilità è certamente un dato da mettere in rapporto con l'efficienza, non potendovi essere efficienza se non vi è stabilità, ma è anche vero che può esservi una stabilità inefficiente e che, quindi, occorre creare un contrappeso istituzionale, che io vedo nel potere del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere in presenza di un Governo che si riveli inefficiente rispetto alla soluzione dei problemi del paese.

Ritengo che rispetto ai problemi trattati oggi esista una larga base di convergenza, non sussistendo, ad esempio, le divergenze emerse in ordine alla questione del bicameralismo o del monocameralismo.

Voglio informare la Commissione che il Sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio dei ministri Amato, mi ha cortesemente comunicato che il Governo intende ripresentare (non so se nel testo precedente, ma non credo), il disegno di legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio ed avrebbe piacere di stabilire un collegamento con la nostra Commissione. Naturalmente non ho dato una risposta né positiva né negativa. Ho subito avvertito, però, l'importanza della cosa e dei problemi che essa implica, riservandomi di parlarne in Commissione.

Vi è stato sempre accordo fra noi sul fatto che la Commissione non avrebbe dovuto intralciare i lavori delle Assemblee parlamentari ed anche in questo caso la nostra posizione non deve influire sull'ipotesi della presentazione del progetto legislativo in questione. Mi chiedo, tuttavia, se non sia il caso di rispondere che, non appena la Commissione avrà definito posizioni in ordine alla materia,

ne darà comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che potrà tenerne conto, ove lo ritenga opportuno. Non so se si possa procedere in tal senso, in quanto ciò presupporrebbe che noi dilazionassimo la nostra risposta; non vorrei comunque che si aprisse una discussione su questo tema, che è molto delicato: non possiamo infatti chiedere al Governo di non presentare il proprio progetto di legge in attesa delle nostre decisioni. Pur essendo, la nostra, una Commissione incaricata di formulare delle proposte da sottoporre al Parlamento, è ovvio che, nel

quadro di un corretto rapporto di reciproca collaborazione, i nostri orientamenti debbano essere comunicati al Governo. Pertanto, sono dell'avviso che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza convocata per domani ed aperta a tutti i colleghi che intendano parteciparvi, sia opportuno cominciare a delineare qualche idea concreta circa i temi dibattuti in Commissione.

La Commissione sarà convocata a domicilio.

La seduta termina alle 17,55.

PAGINA BIANCA

17.

SEDUTA DI MARTEDI 5 GIUGNO 1984PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le fonti normative:		RUMOR	357, 362
PRESIDENTE	355, <i>passim</i>	RUFFILLI	358, 359, 362
PASQUINO	355, 357, 360, 361	SCOPPOLA	360
GALLO	356, 358, 359, 360, 361	BARBERA	362
		PRETI	363

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,30.

PASQUINO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 29 maggio 1984.

(È approvato).

**Discussione degli indirizzi
sui temi concernenti le fonti normative.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le fonti normative ».

Informo di aver presentato all'Ufficio di presidenza riservandomi di darne copia anche agli altri colleghi della Commissione, uno schema, redatto in articoli, di proposte concernenti i problemi delle fonti normative, che vorrei ora brevemente illustrare.

Una prima proposta riguarda l'articolo 71 della Costituzione e prevede di sostituire l'ultimo comma con il seguente:

« Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli.

La legge prevede le modalità dell'iniziativa da parte di un comitato promotore. Un delegato del comitato promotore può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione o di Assemblea in cui si discute il progetto.

Il Parlamento deve esprimersi entro 18 mesi dalla presentazione del progetto, eventualmente anche attraverso l'approvazione di un testo modificato ».

È evidente come l'ultima parte di tale mia proposta differisca da altre soluzioni

che pure sono state avanzate in questa sede e, in particolare, da quella sostenuta dal collega Barbera, la quale prevede il diritto dell'iniziativa popolare a divenire operante qualora il Parlamento non si pronunci entro un certo termine, configurando in sostanza un diritto di decisione diretta del popolo.

PASQUINO. La sua proposta, però, onorevole Presidente, non prevede alcuna sanzione nel caso in cui il Parlamento non si esprima entro i diciotto mesi. Sarebbe opportuno configurare l'ipotesi del *referendum* popolare sull'iniziativa, una volta trascorso infruttuosamente il termine in questione.

PRESIDENTE. Comprendo la sua preoccupazione, ma devo dire che non sarebbe questo il solo caso di norma priva di sanzione. Senza contare, inoltre, che le inadempienze del Parlamento sono comunque complessivamente sottoposte al vaglio dell'elettorato.

Tornando all'articolato, che ho iniziato ad illustrare alla Commissione, ritengo che l'articolo 74 della Costituzione possa essere così modificato:

« Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può, con messaggio motivato alle Camere, chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

L'approvazione delle Camere deve avvenire a maggioranza assoluta dei loro componenti se la legge è stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'ultimo comma dell'articolo 81 ».

Come è noto, altre proposte di modifica dell'articolo 74 prospettano l'attribuzione di poteri più incisivi al Presidente della Repubblica, fino a consentire il diniego della promulgazione. Io sono contrario a tale ipotesi, poiché ritengo che essa tradurrebbe il potere di promulgazione in un potere di sanzione della legge.

Per quanto riguarda il *referendum* popolare abrogativo, propongo la seguente riformulazione dell'articolo 75 della Costituzione:

« È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole norme aventi carattere di autonomia, quando lo richiedono cinque consigli regionali o un numero di elettori pari ad almeno il due per cento del corpo elettorale.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali e per le disposizioni legislative costituzionalmente vincolate, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia e di indulto, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, e per le disposizioni legislative producenti effetti strettamente collegati con l'ambito operativo delle leggi precedentemente indicate. È del pari inammissibile la richiesta di *referendum* che, avendo per oggetto l'abrogazione di singole norme di una legge, si risolva nel porre in essere una legge diversa da quella esistente ».

Il primo periodo di tale comma riproduce il testo della nota sentenza della Corte costituzionale. Il secondo periodo si riferisce invece al caso in cui, attraverso l'abrogazione di una legge, se ne ponga in essere una nuova, perché il *referendum* deve essere abrogativo e non propositivo.

« La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di *referendum*, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori,

in data precedente alla raccolta delle adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione dei *referendum* ».

Il comma che ho testé letto è molto incisivo perché, come sapete, capovolge la situazione vigente. Infatti, mentre oggi devono essere raccolte prima tutte le firme, per poi iniziare la procedura e andare alla Corte costituzionale, nel progetto si propone di andare alla Corte costituzionale per la dichiarazione di ammissibilità o di inammissibilità del *referendum*, per poi seguire tutte le procedure necessarie. Questa norma viene proposta non solo per economia di tempo, ma anche per esigenze di tranquillità dell'opinione pubblica: se un *referendum* non è ammissibile, è inutile fare propaganda per raccogliere firme. Come ho già detto, l'articolo recepisce fedelmente la nota sentenza della Corte costituzionale.

GALLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLO. L'articolo è estremamente chiaro ed ha il pregio di tradurre in norma di legge una decisione estremamente importante della Corte costituzionale; tuttavia presenta alcuni aspetti che danno adito a perplessità, come era avvenuto per la sentenza della Corte costituzionale a cui è stato fatto riferimento.

Innanzitutto, l'espressione « singole norme aventi carattere di autonomia » è forse dotata di una latitudine interpretativa eccessiva, tanto più che questa parte dell'articolo deve essere posta in relazione con l'ultima parte del secondo comma, laddove si afferma che « è del pari inammissibile la richiesta di *referendum* che, avendo per oggetto l'abrogazione di singole norme di una legge, si risolva nel porre in essere una legge diversa da quella esistente ». Io capisco perfettamente la ratio del divieto, che condivido in pieno; però, a seconda dell'ampiezza che si attribuisce alla nozione di « norme aventi carattere di autonomia », quest'ultima parte ha conseguentemente una maggiore o una minore ampiezza.

Ritengo quindi opportuna una precisazione del concetto di « autonomia », in modo da riferirlo all'ultima parte del secondo comma, di cui condivido pienamente l'ispirazione.

RUMOR. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUMOR. Sono contrario all'idea che l'iniziativa popolare possa essere esercitata sulla base di almeno centomila elettori. Ritengo infatti che numerosissime richieste, anche modeste e comunque di scarsissimo rilievo, potrebbero affollare le Camere, dopo di che i 18 mesi previsti non sarebbero certamente sufficienti per affrontare le decine di proposte di legge eventualmente poste in essere da centomila elettori. In altri termini, le Camere potrebbero trovarsi nella impossibilità materiale di esaminare le richieste scaturite da un così basso numero di elettori. In queste condizioni, qualsiasi piccolo interesse locale, come la formazione di una provincia, può far nascere una proposta di legge con una facilità estrema.

PRESIDENTE. Credo che il suo rilievo abbia un qualche fondamento in relazione al sistema che viene delineato successivamente, poiché oggi sono sufficienti, per assumere una iniziativa legislativa, cinquantamila elettori. Mi corre l'obbligo a questo punto di fare una notazione di carattere generale; vale a dire che tutte le indicazioni numeriche hanno un valore relativo.

PASQUINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Mi sembra che, andando verso la delegificazione e vedendo la questione nel contesto più ampio nel quale sembra muoversi il Presidente Bozzi, il numero di centomila elettori che assumano una iniziativa legislativa non dovrebbe creare problemi, nel senso che le proposte potrebbero essere rapidamente af-

frontate da un Parlamento che si occupasse soltanto di grandi leggi. Tenderei quindi a non elevare tale soglia; tendenzialmente, non la eleverei neanche per la richiesta di *referendum* abrogativo, anche se in tal caso sono meno rigido. Infatti, il 2 per cento del corpo elettorale corrisponde quasi a un milione di elettori, che diventeranno rapidamente più di un milione alla luce delle tendenze demografiche. Ciò significherebbe che le minoranze non avrebbero accesso al *referendum* abrogativo: non è facile raccogliere cinquecentomila firme e soltanto alcuni grossi partiti, i quali per altro potrebbero far ricorso a strumenti diversi, potrebbero raccoglierne un milione.

Mi chiedo se non sia possibile inserire nell'articolo 75 anche la previsione del *referendum* deliberativo, nel senso di chiarire che su determinate questioni si possa scegliere attraverso il *referendum*.

PRESIDENTE. Tale tipo di *referendum* è previsto in altra parte del progetto.

PASQUINO. Vorrei dire all'onorevole Pontello che non mi sto preoccupando di scelte relative ad esempio alla pace o alla guerra, ma di scelte di altro tipo, come quelle relative al nucleare.

PRESIDENTE. Il *referendum* deliberativo in ogni caso non potrebbe riguardare questioni come quelle relative alla pace e alla guerra. Io sarei orientato a seguire la Costituzione spagnola, che prevede l'indizione del *referendum* da parte del Governo, con l'autorizzazione del Parlamento. Capisco bene che si possono creare delle situazioni in cui il rapporto fiduciario sia superato da fatti nuovi, estranei ad esso: in tali ipotesi lo stesso Governo o la maggioranza governativa potrebbero avere interesse a verificare, non su una legge ma su un determinato problema, la volontà popolare.

Per quanto riguarda le cifre, è vero che nel testo di una proposta di legge che avevo presentato alla Camera ho mantenuto la cifra di cinquecentomila elettori, ma si trattava di una proposta di

legge ordinaria, che non modificava quindi la Costituzione. Il problema, comunque, è aperto.

GALLO. Signor Presidente, mi rendo conto che trovare una soluzione in merito a questo problema è molto difficile. Ritengo, comunque, che — così come è avvenuto nella prassi — una o più norme esistenti inserite in un certo testo possano essere richiamate per connessione di materia.

Un simile criterio renderebbe, a mio avviso, molto più agevole l'interpretazione dell'ultima parte del secondo comma dell'articolo 75.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. A proposito degli articoli 71 e 74, a me sembra che la sua proposta, Presidente, si muova nella logica di fissare alcuni principi lasciando insoluto però il problema di eventuali sanzioni a seguito di una lesione degli stessi.

Mi rendo conto che, in realtà, attraverso l'articolo 71 si ripropone il problema (per altro già accennato dal senatore Pasquino) del *referendum* propositivo. Tuttavia, ho l'impressione che, tenendo conto della prassi e dei tempi di lavoro seguiti dal nostro Parlamento, l'ultimo comma dell'articolo 71 rischia di restare solamente una indicazione. Pertanto, mi chiedo se non sia il caso di indicare qualche tipo di sanzione nel caso che un progetto di legge non sia stato preso in considerazione dal Parlamento entro i 18 mesi indicati dalla norma.

Al riguardo, mi permetto di ricordare la mia precedente proposta normativa in materia: « Le proposte di legge di iniziativa popolare devono essere prese in esame e approvate o respinte dagli organi legislativi entro due anni dalla loro presentazione. Trascorso inutilmente tale biennio le proposte di legge devono essere obbligatoriamente sottoposte a *referendum* popolare ».

Certamente, pure la mia proposta vuole essere puramente indicativa, anche

perché per la questione relativa al *referendum* la Commissione avrà modo di approfondire ulteriormente i vari aspetti.

PRESIDENTE. Il problema della sanzione potrebbe essere considerato sotto l'aspetto del silenzio con un valore negativo, nel senso cioè che, una volta trascorsi infruttuosamente i 18 mesi senza che il Parlamento si sia espresso, la proposta di legge si intenderebbe respinta.

Ma la questione è anche un'altra e cioè quella di prevedere una combinazione del principio referendario di democrazia diretta con il principio rappresentativo, senza operare alcuna prevaricazione nei confronti del principio referendario.

RUFFILLI. A proposito dell'articolo 74, nel testo che ella ha proposto, Presidente, credo che vi sia l'esigenza di dare maggiore forza a quegli interventi che siano in grado di favorire il rispetto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione. Io ritengo che il requisito fissato nell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione sia, in realtà, uno di quegli elementi costitutivi della validità e dell'esistenza della legge stessa. In questo contesto non mi sembra accettabile l'idea che la Camera possa impunemente violare il principio dell'articolo 81 con una nuova deliberazione, pur se presa a maggioranza assoluta. Le modalità per rafforzare l'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 81 possono essere varie. Noi ne abbiamo indicate alcune, ma indubbiamente ce ne sono altre.

Sta di fatto che il secondo comma dell'articolo 74, che io considero una specie di sanatoria normativa, desta in me forti perplessità, in quanto concretamente si rischia di consentire una lesione di quello che è e che non può non diventare un principio costitutivo per l'esistenza stessa della legge: la necessità della copertura della spesa.

PRESIDENTE. Si può anche pensare che il Governo su tali questioni, cioè sulla politica finanziaria in genere e sull'applicazione concreta, possa porre quella che

oggi comunemente si chiama « questione di governo ».

Sta di fatto che ad un certo momento ci vuole che qualcuno sia responsabile a dirimere un eventuale conflitto. Questa responsabilità potrebbe essere data al Presidente della Repubblica, dando così al Capo dello Stato un potere di sanzione, anche se tale previsione normativa non sarebbe scevra di pericoli. Se, al contrario, prevalesse l'idea che a dirimere l'eventuale conflitto debba essere la Camera, in questo caso la decisione non potrebbe essere adottata che a maggioranza assoluta o con un *quorum* ancora più elevato... Quale che sia la soluzione, ci deve essere senz'altro un organo deputato a dirimere il conflitto.

RUFFILLI. Anche a me era sembrata possibile la scelta dell'ipotesi della maggioranza qualificata, ma ho riflettuto sul fatto che la prassi parlamentare ci insegna come ciò non sempre costituisca un deterrente. Basti pensare alle amplissime maggioranze che si determinano in occasione del voto sulle cosiddette leggi. Occorre fare i conti con il fatto che in Parlamento si è sempre dato luogo ad una interpretazione lassista dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione e che, quindi, il problema può essere risolto solo attraverso meccanismi che offrano solide garanzie:

GALLO. Mi consenta, signor Presidente, di formulare una brevissima notazione in ordine alla disputata questione della sanzione. Ho l'impressione che si tratti di uno pseudo-problema, in quanto la legge emanata in mancanza di copertura, ancorché sia stata seguita la procedura prevista dal testo del secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione che il Presidente ha proposto, sarebbe efficace, ma non valida, potendone essere eccepita la illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, nel qual caso l'invalidità avrebbe effetto *ex tunc*.

PRESIDENTE. Poiché, però, la possibilità del ricorso alla Corte costituzionale

è connessa all'instaurarsi di una lite, non è sempre facile che l'ipotesi si determini.

GALLO. Ritengo che direttamente o indirettamente, se una legge non rileva di fronte ad una corte di giustizia, è come se non ci fosse.

PRESIDENTE. Passo ora a dare lettura della mia proposta di nuova formulazione dell'articolo 76 della Costituzione:

« L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Le forme del controllo parlamentare sui testi normativi emanati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata sono stabilite nella legge di delegazione ».

Le disposizioni contenute nel secondo comma del testo di cui ho dato ora lettura tendono a risolvere il problema più volte presentatosi della mancanza di una forma di controllo parlamentare sui testi normativi emanati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata. La soluzione da me prescelta non individua criteri generali di controllo, ma lascia al Parlamento la possibilità di fissarli di volta in volta.

Per quanto riguarda l'importante questione della decretazione di urgenza, propongo due possibili ipotesi di riformulazione dell'articolo 77 della Costituzione. La prima di esse è la seguente:

« Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

In casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge relativi ad un oggetto specifico ed omogeneo. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendone la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

La legge di conversione deve espressamente indicare la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare al decreto-legge. Non sono ammessi emendamenti estranei all'oggetto del decreto. I regolamenti parlamentari stabiliscono procedure che consentano alle Camere di esprimersi comunque sulla conversione o non conversione del decreto-legge entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Il decreto-legge perde efficacia sin dall'inizio in caso di denegata conversione in legge entro il termine di cui al precedente comma. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Con lo strumento del decreto-legge non si può conferire deleghe legislative, regolare rapporti giuridici sorti sulla base di decreti-legge non convertiti, autorizzare la ratifica di trattati internazionali, approvare bilanci o consuntivi, provvedere in materia costituzionale ed elettorale, adottare disposizioni che riproducano sostanzialmente il contenuto di decreti non convertiti in legge nei sei mesi precedenti ».

La seconda ipotesi di modifica dell'articolo 77 della Costituzione, che intendo sottoporre all'attenzione dei colleghi, prevede la seguente ed alternativa formulazione del terzo comma dell'articolo testé letto:

« Le Camere possono convertire o non convertire in legge il decreto adottato dal Governo a norma del precedente comma, ma non possono modificarne il testo. I regolamenti parlamentari stabiliscono procedure che consentano alle Camere di esprimersi comunque sulla conversione entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto-legge ».

Su tali due ipotesi, l'una favorevole alla emendabilità (sia pur limitata) dei decreti-legge da parte delle Camere in sede di conversione e l'altra favorevole alla non emendabilità, ritengo che la Commissione possa riflettere e discutere. Io propenderei per la seconda soluzione, che mi pare più coerente con la logica di un decreto-legge; anche perché l'inam-

missibilità degli emendamenti estranei all'oggetto del decreto è pur sempre una disposizione elastica e duttile e quindi può dare luogo ad una interpretazione non troppo rigorosa. Ricordo peraltro che si è svolto un lungo e ben riuscito dibattito sull'argomento presso la I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati e taluno ha osservato che vietando in maniera assoluta l'emendabilità si corre il rischio di far decadere un decreto-legge che altrimenti sarebbe approvato.

Io preferirei la tesi più rigorosa: la questione, comunque, dovrà essere meditata.

GALLO. La seconda soluzione rischierebbe di comprimere terribilmente l'esecutivo.

PASQUINO. Mi chiedo se non sia il caso di rafforzare i concetti di straordinaria necessità, urgenza e omogeneità del decreto-legge, aggiungendo la parola: « assoluta » prima di: « necessità ed urgenza ».

Mi chiedo anche se non sia il caso di stabilire un limite quantitativo al numero dei decreti-legge.

GALLO. Questa previsione sarebbe contro la *ratio* dell'istituto.

PRESIDENTE. Purtroppo, non è possibile porre un limite quantitativo alla necessità assoluta e urgente!

SCOPPOLA. Un tale limite sarebbe contro la logica dell'istituto. Faccio presente che siccome i senatori presenti debbono rientrare in aula, dove è in discussione il famoso decreto-legge (tanto per restare in materia), sarebbe a mio avviso opportuno completare l'illustrazione di carattere generale sull'elaborato presentato dal Presidente.

PRESIDENTE. Concordo con quanto sostenuto dal senatore Scoppola ed esprimo l'avviso che sia opportuno esaminare soltanto la parte del mio elaborato relativa alla normazione.

Due articoli affrontano il problema dei rapporti fra legge e regolamento, sulla base di un potere di autorizzazione delle Camere al Governo.

L'articolo 77-bis è così formulato:

« Le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi membri, possono autorizzare il Governo, per un tempo definito, ad emanare regolamenti in materie precedentemente disciplinate da una o più leggi ordinarie ».

Quest'ultima previsione evita l'indicazione di materie, che potrebbe dar luogo ad un contenzioso presso la Corte costituzionale. Per questo, ho previsto l'« aggancio » ad una materia già indicata da una legge esistente.

L'articolo così prosegue: « All'atto dell'entrata in vigore del regolamento cessano di avere vigore le disposizioni legislative indicate nella legge di autorizzazione ».

Ciò significa che, in sostanza, il regolamento autorizzato da una legge ha forza abrogatrice di disposizioni legislative.

L'articolo prosegue ancora: « Entro il termine fissato nella legge di autorizzazione il Governo predispone lo schema del regolamento e ne informa le Camere, che possono, a norma di regolamento, apportarvi emendamenti o revocare l'autorizzazione » (si tratta di dispositivi di sicurezza, di garanzia).

È prevista poi una norma di carattere generale per i regolamenti: « L'autorizzazione non è necessaria per i regolamenti di esecuzione di leggi, che sono emanati dal Governo, oppure, quando non sia richiesta una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, dalle regioni a norma dell'ultimo comma dell'articolo 117 ».

BARBERA. È una norma transitoria per la delegificazione, o è una norma a effetti permanenti ?

PRESIDENTE. Occorre un'autorizzazione di volta in volta, ma non si tratta di una norma transitoria.

GALLO. Forse l'espressione: « per un tempo definito » può dare questa impressione di transitorietà.

PRESIDENTE. Quell'espressione significa che il Governo deve provvedere entro un determinato termine.

GALLO. L'impressione di transitorietà verrebbe a cadere, dicendo: « in tempo definito », oppure: « entro un tempo definito ».

PRESIDENTE. È una forma di delegificazione, perché il Governo è autorizzato ad incidere su una legge ordinaria precedente attraverso un regolamento: l'autorizzazione non è permanente, ma vale per un tempo definito, con possibilità di controllo e di revoca.

PASQUINO. All'ultimo comma si stabilisce che l'autorizzazione non è necessaria per i regolamenti di esecuzione di leggi: non è possibile prevedere la stessa possibilità per le norme della Comunità economica europea, che in qualche modo debbono essere tradotte nel nostro ordinamento ?

PRESIDENTE. A mio avviso, è possibile. Ne terrò conto per la formulazione definitiva della mia proposta.

RUMOR. È un concetto molto giusto.

PRESIDENTE. L'articolo 80 riguarda i trattati internazionali:

« Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Ogni altro accordo di natura internazionale è portato dal Governo a conoscenza delle Camere entro trenta giorni prima che cominci a produrre i suoi effetti, o comunque entro sei mesi dalla stipula ».

Attraverso questo secondo comma si cerca di risolvere il problema relativo a certi tipi di accordi, che oggi sfuggono completamente all'esame del Parlamento.

« Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente

conclusi » (è questa una esigenza largamente sentita da tutta la dottrina internazionalistica).

BARBERA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARBERA. Oggi accade che trattati internazionali di secondaria importanza debbano necessariamente essere portati all'esame del Parlamento, con tutta la procedura che ciò comporta, mentre accordi stipulati in via semplificata non vengono nemmeno portati a conoscenza delle Camere.

Ho pensato ad una formula (mi riservo di illustrarla in una delle prossime sedute) che consenta l'esame in via eventuale di tutti i trattati internazionali, alleggerendo il Parlamento dall'esame dei trattati internazionali di secondaria importanza.

PRESIDENTE. Esamineremo senz'altro la formula che verrà proposta dall'onorevole Barbera.

BARBERA. Il problema è di contenuto: a mio avviso, occorre portare a conoscenza delle Camere tutti i trattati internazionali e rendere eventuale l'esame delle Camere stesse, ovviamente su richiesta di un certo numero di deputati.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Desidero intervenire sull'intero progetto nella prossima seduta, al fine di procedere ad alcune puntualizzazioni. Per il momento, vorrei sottoporre all'attenzione del Presidente due elementi.

Innanzitutto, l'articolo 77-bis proposto dal Presidente rappresenta un modo « soffice » per affrontare il problema della delegificazione. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che forse per questa via noi rischieremo di accrescere una serie di complicazioni già esi-

stenti. Mi rendo conto che forse non possiamo prendere come modello di raffronto quello francese, che prevede l'individuazione di una serie di materie oggetto di delegificazione; ho tuttavia l'impressione che con il tipo di sistema proposto con l'articolo in esame, mentre noi garantiamo un adeguato controllo, a livello parlamentare, sull'esercizio di questo potere, probabilmente veniamo anche a togliere un po' di organicità alla possibilità di azione dell'esecutivo. In ogni caso, si tratta di un argomento su cui sarà utile ritornare.

Per quanto riguarda l'articolo 80 del « progetto Bozzi », ella, Presidente, sicuramente è a conoscenza dell'esistenza di proposte avanzate dal nostro gruppo. Personalmente, sarei favorevole alla linea poc'anzi indicata dal collega Barbera; ritengo, infatti, che il problema sia quello di sottoporre ad una valutazione del Parlamento alcuni trattati ed alcuni accordi prima della stipula. In quest'ambito a me pare che si potrebbero risolvere due ordini di problemi. Il primo concerne il discorso della legge di autorizzazione; il secondo riguarda la previsione di consentire al Parlamento di pronunciarsi prima che alcuni accordi acquistino efficacia. Penso che il modello adottato per la recente stipula del nuovo Concordato possa essere esteso ad altri tipi di accordi di natura internazionale.

RUMOR. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUMOR. In base alla mia esperienza di ex Presidente del Consiglio e di ex Ministro degli affari esteri, desidero ricordare in questa sede che per due dei trattati internazionali di maggiore rilevanza (quello stipulato con l'Austria e quello stipulato con la Jugoslavia anni fa) il Governo presentò i relativi progetti al Parlamento per la discussione, prima della loro firma, ovviamente rimanendo il Governo poi arbitro di tener conto o meno delle indicazioni emerse nel dibattito alle Camere.

PRESIDENTE. Desidero assicurare la Commissione che lo schema delle proposte sarà esaminato anche alla luce delle risultanze oggi emerse dal dibattito e successivamente sarà inviato in copia a tutti i membri della Commissione, insieme con gli altri schemi presentati da alcuni gruppi politici.

Ha chiesto di parlare il deputato Preti, che non ha potuto tempestivamente intervenire nel dibattito sui temi concernenti il Governo. Ne ha facoltà.

PRETI. Ho chiesto di parlare adesso perché durante le sedute, in cui si è svolto il dibattito sui temi concernenti il Governo, non ho potuto essere presente per i miei impegni di parlamentare e di presidente di Commissione.

Colgo questa occasione per esporre l'opinione del gruppo al quale appartengo.

Noi socialdemocratici siamo favorevoli ad un rafforzamento dei poteri di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio. Siamo altresì favorevoli ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio relativamente alla scelta dei ministri, ponendo così fine ad una situazione di fatto, nella quale i partiti impongono « a scatola chiusa » i loro ministri al Presidente del Consiglio. Inoltre, siamo anche favorevoli affinché il Presidente del Consiglio possa procedere a rimpasti, anche larghi, senza che da parte delle opposizioni si possa affermare che il Governo si debba dimettere, creando così una crisi ministeriale. Siamo pure favorevoli alla istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto che in Gran Bretagna esiste da vari decenni: Consiglio di Gabinetto che poi, di fatto, sta attualmente funzionando con il Governo Craxi.

In linea di massima noi socialdemocratici riteniamo che non sia necessario ridurre il numero dei ministri. Infatti, a me pare che la proposta di una riduzione del numero dei ministri costituisca molto spesso una affermazione demagogica. Lo stesso discorso vale per la proposta di riduzione del numero dei sottosegretari. Nel formulare queste proposte, infatti

non si tiene conto che per essere « presenti » contemporaneamente nei due rami del Parlamento i vari dicasteri hanno bisogno di un adeguato numero di rappresentanti. Quindi, la proposta di ridurre il numero dei sottosegretari a me non pare realistica. Notiamo spesso — lo debbo ripetere — come i ministri non riescano a far fronte a tutti i loro impegni, che si dilatano continuamente al pari del processo di sviluppo che caratterizza il nostro paese.

Ho letto in alcune occasioni sulla stampa interventi favorevoli ad ipotesi di fusione di ministeri: ad esempio del Ministero del tesoro con quello delle finanze. Sono stato per sei anni ministro delle finanze e so per esperienza che il ministro del tesoro non trova mai il tempo per occuparsi seriamente anche dei problemi fiscali e tributari, che sono numerosi e complessi.

A parere dei socialdemocratici, invece, occorre diminuire il numero dei ministri senza portafoglio, alcuni dei quali rivestono mansioni assai marginali, che potrebbero essere cumulate proficuamente a quelle svolte da altri ministeri.

Concordiamo con la proposta della designazione del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica, ma, se la proposta venisse avanzata, accetteremmo anche la soluzione che il Presidente del Consiglio venga eletto dal Parlamento.

A nostro parere è preferibile prevedere che la concessione della fiducia avvenga da parte delle Camere riunite in seduta comune, in quanto si eliminerebbero inutili ripetizioni delle argomentazioni politiche dei vari gruppi, che sono anche esse espressione delle lungaggini che contraddistinguono l'attività del Parlamento italiano, primo in Europa da questo punto di vista. A ciò si aggiunga che la concessione della fiducia da parte delle Camere riunite in seduta comune acquisterebbe maggiore solennità.

Devo, però, dire che, al di là di quanto possano affermare certi politologi e giornalisti, spesso molto lontani dalla realtà

la questione è teorica, in quanto i governi se ne vanno quando tra i partiti che li compongono viene meno l'accordo e la maggioranza si sfalda. È perfettamente inutile perdere tempo andando a verificare la sfiducia, quando questa è implicita nella discordia della maggioranza.

A nostro giudizio, vanno valorizzati i poteri normativi autonomi del Governo, al quale dovrebbero essere riservate tutte le competenze in materia di alta amministrazione. Occorre prevedere tempi brevi e prestabiliti — e qui non entro nel merito delle proposte testé formulate dal Presidente — per l'approvazione o la reiezione dei progetti di legge di iniziativa governativa, che oggi possono rimanere fermi in Parlamento anche per l'intera legislatura. Bisogna fare in modo che il Governo ottenga una risposta positiva o negativa, ove chieda che una sua proposta legislativa venga esaminata. In tal senso occorre modificare i regolamenti delle Camere, ora favorevoli solo all'ostruzionismo. È inutile parlare della modifica di questo o quell'articolo della Costituzione concernente il funzionamento del Parlamento, se non si provvede preliminarmente a dotarlo di regolamenti analoghi a quelli che disciplinano l'attività delle assemblee di altri paesi dell'Europa occidentale, nei quali l'ostruzionismo è pressoché ignoto.

Dicendo ciò, non voglio polemizzare rispetto all'attuale atteggiamento parlamentare del partito comunista, ma credo che per il futuro non si possa più consentire l'uso dell'ostruzionismo, anche in considerazione del fatto che non vi è il rischio di un attacco alle libertà da parte del Governo, come avvenne nel 1899 ai tempi di Pelloux.

Per quanto riguarda la decretazione d'urgenza, riteniamo che essa vada assolutamente mantenuta in vita, essendovi alla base di essa ragioni di necessità politica. Occorrerebbe, però, limitarne l'uso ai casi in cui necessità ed urgenza fossero fuori discussione. Oggi il ricorso ai decreti-legge avviene per il fatto che il meccanismo parlamentare funziona con incredibile lentezza: fatto questo che va consi-

derato come questione politica. È vero che molti decreti-legge non corrispondono al dettato costituzionale, ma è anche vero che, se il Governo non ricorresse alla decretazione d'urgenza, non avrebbe alcuna speranza di fare adottare certi provvedimenti per la lentezza del funzionamento delle Camere.

La tesi della inemendabilità dei decreti-leggi mi pare eccessiva, perché alle volte è possibile correggere errori non trascurabili, commessi dal Governo anche per troppa fretta, in sede di discussione parlamentare. Si correrebbe il rischio di dover respingere per intero decreti-legge di cui appare inaccettabile solo una parte.

Non voglio addentrarmi negli argomenti già trattati dal nostro Presidente; mi limito solo a dire che noi socialdemocratici riteniamo che, ferme restando in linea di massima le materie riservate alla competenza parlamentare dalla Costituzione (cui potrebbero essere aggiunte quelle relative alla organizzazione della difesa nazionale e della sicurezza dello Stato, alla sicurezza ed all'ordine pubblico, ai codici, agli obiettivi ed alle direttive generali dell'azione economica dello Stato, alla contabilità di Stato ed alla individuazione dei principi generali della legislazione regionale), le restanti attività di indirizzo politico e di alta amministrazione dovrebbero essere riservate all'esecutivo, che dovrebbe prevederne la disciplina sotto forma regolamentare.

Mi rendo conto come tale nostra impostazione non venga accettata dai più, tanto è vero che il Presidente Bozzi ha proposto che il Parlamento autorizzi di volta in volta con legge il Governo a presentare regolamenti su materie precedentemente regolate da leggi. Anche se la nostra tesi non dovesse essere totalmente accolta, noi siamo comunque favorevoli ad operare almeno parzialmente nella direzione dell'esempio francese.

La verità è che un gran numero di leggi, che vengono discusse in Parlamento (in realtà nelle Commissioni in sede legislativa, dove magari vengono esaminate ed approvate da un numero esiguo

di deputati, ai limiti del numero legale) potrebbero essere varate dal Governo attraverso la procedura dei regolamenti.

Non aggiungo altro perché a questo punto occorrerebbe discutere in generale della relazione presentata dal Presidente, che mi pare ottima e intelligente.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare e dovendo i senatori allontanarsi per partecipare ai lavori di quella Assemblea, ritengo che possiamo

concludere questa seduta, con l'intesa che il seguito del dibattito è rinviato ad altra riunione, che sarà convocata dopo le elezioni europee. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La Commissione sarà pertanto convocata a domicilio.

La seduta termina alle 17.

PAGINA BIANCA

18.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 GIUGNO 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MANCINO

INDICE

Seguito del dibattito sui temi concernenti le fonti normative:		Sull'ordine dei lavori:	
	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	369	PRESIDENTE	376, <i>passim</i>
LABRIOLA	369	GITTI	376
		LABRIOLA	376
		RUMOR	377
		PONTELLO	377
		PERNA	377
		GIUGNI	377

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 5 giugno 1984.

(È approvato).

Seguito del dibattito sui temi concernenti le fonti normative.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito del dibattito sui temi concernenti le fonti normative ».

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

LABRIOLA. Quando è stato affrontato il tema delle caratteristiche ordinarie della disciplina del Parlamento, noi abbiamo posto preliminarmente la questione del principio di rappresentanza, manifestando il nostro giudizio sulla necessità di una chiara presa di posizione, appunto preliminare, sulla crisi di tale principio e sul modo di affrontarla.

È indispensabile confermare, lo ripetiamo ora, la piena equazione tra superamento positivo della crisi del principio di rappresentanza, e rafforzamento e sviluppo della democrazia politica repubblicana. Poiché tale questione ha natura organica e centrale, essa si ripropone riguardo al problema del sistema delle fonti normative, e particolarmente delle fonti di normazione primaria.

Il modello che è stato da noi indicato, sotto tale profilo, è certamente suscettibile di miglioramenti da praticare alle singole soluzioni proposte per i vari aspetti di esso, ma in ogni caso deve essere tenuto fermo l'obiettivo di ripristinare, anche

sul piano funzionale, una centralità autentica del Parlamento. Questo obiettivo, dunque, non è limitato alla disciplina dell'organo Parlamento in quanto tale, ma si estende ugualmente alle relazioni che intercorrono tra esso e gli altri organi costituzionali, investendo pertanto la sostanza del problema della forma di governo.

Per ciò che concerne il sistema delle fonti, si richiede in primo luogo una coerente impostazione che rispetti l'insieme di questo disegno. Come occorre superare la crisi del Parlamento restituendo ad esso il suo ruolo proprio nelle istituzioni, così e nello stesso senso occorre superare la crisi della legge.

È stato detto che l'esperienza istituzionale repubblicana, soprattutto in questi ultimi quindici anni, indica come, a fronte della crisi del Parlamento, non il valore di questo organo è apparso meritevole di dubbi, ma la disciplina di esso, né si sono manifestate rispetto a quel valore alternative e supplenze che fossero degne di incoraggiamento al fine della tutela dei valori democratici nell'ordinamento.

Partendo da questa premessa va ricostruita tutta l'incidenza che il fenomeno critico che ha investito l'organo Parlamento ha esercitato sul sistema delle fonti.

Si deve aggiungere che in tale opera di rilettura critica e di rinnovamento bisogna agire in profondità e con concretezza. Così come, riguardo alla struttura organica del Parlamento e ai suoi modi di funzionare, si è sostenuta la modifica della struttura bicamerale eguale, nonché del sistema delle interrelazioni fra Parlamento e altri organi costituzionali, torna ora in evidenza la necessità di porre regole coerenti circa la manifestazione di volontà delle Camere parlamentari (que-

stione del voto palese) e della programmazione di tale manifestazione di volontà (facoltà di contingentamento dei tempi). Le indicazioni normative da noi proposte vanno in questa direzione.

Per ciò che concerne la produzione politico-normativa del Parlamento, si torna a sostenere che la crisi del principio di rappresentanza e la crisi del Parlamento in quanto organo si traducono in crisi degli atti del Parlamento e quindi anche in crisi della legge parlamentare, tema sul quale abbiamo avuto occasione di soffermarci in altre sedi.

È giusto ricordare qui, riportandone i risultati, alcuni momenti significativi che si sono registrati nella vita e nel dibattito delle istituzioni, a latere dei lavori di questa Commissione. Ci riferiamo particolarmente al dibattito approfondito ed impegnato che si è svolto alla fine del 1983, in un *hearing* del ministro dei rapporti con il Parlamento, nella Commissione affari costituzionali della Camera, sul tema della crisi della legge.

Naturalmente bisogna tener conto che in questo dibattito, come sempre avviene in un'aula parlamentare, hanno pesato ed influito naturali ragioni di convenienza e di opportunità politica. Tuttavia, al di là di elementi e riferimenti che nascono dalla utilizzazione politica del dibattito parlamentare, è possibile scorgervi una trama oggettiva, sulla quale hanno finito poi per convergere gli interventi dei rappresentanti dei gruppi parlamentari, il cui filo principale è stato quello della constatazione della crisi della legge.

Su questa crisi può esserci stata, nessuno lo nega, una tentazione di utilizzazione surrettizia da parte dei vari governi, che ha dato vita al conclamato abuso della decretazione d'urgenza; come anche si è innestato il fenomeno della supplenza giudiziaria della legge da parte dei giudici (alcune sentenze *pro domo sua* ne sono la conferma più recente e più clamorosa), costituendo forse, più che supplenza, veri e propri episodi di sostituzione della legge.

Vi sarà anche stata supplenza da parte dell'amministrazione, non meno vistosa

delle altre, la quale ha spesso delegificato per conto proprio, talvolta sconfinando in prassi arbitrarie e temerarie: non sono infatti rari, inoltre, i casi di sabotaggio della legge perpetrati con l'inerzia dell'uso del potere regolamentare, che porta alla disapplicazione di fatto della legge stessa. E quindi si è avuta una serie di fenomeni molto precisi, generalmente nocivi, sempre illeciti dal punto di vista sostanziale, i quali, a parte il singolo giudizio sul merito, stanno a provare quanto sia reale e di quanto grave consistenza sia la crisi della legge.

Come si può risolvere tale crisi?

Se vi fosse una sola proposta, un qualche accettabile suggerimento, su atti sostitutivi della legge, che non compromettano o che addirittura migliorino i valori della democrazia politica nell'ordinamento, allora si dovrebbe incoraggiare la fantasia, o il talento, o la volontà politica, per giungere finalmente a forme diverse di atti regolatori degli equilibri sociali, di atti di comando, di direzione politica generale, in sostituzione della legge.

Ma così non è, ed è vero il contrario: proprio come si è visto essere per ciò che concerne la crisi del principio di rappresentanza e dell'autentica centralità della posizione del Parlamento nel sistema politico.

Ed allora il cerchio logico si chiude ancora una volta ed allo stesso modo. Non esiste un atto diverso dalla legge che ad essa si può sostituire, risultando pari o preferibile ad essa in termini di garanzia della democrazia politica dell'ordinamento. Pertanto il punto di partenza di ogni ragionamento rivolto ad affrontare la crisi della legge non può mai essere quello di un suo superamento, nemmeno parziale, ma all'opposto quello di una sua riabilitazione formale e sostanziale.

Naturalmente, nel contesto di questa analisi ci si riferisce non a qualsiasi legge ma specificamente alla legge parlamentare. Le proposte che abbiamo avuto l'onore di presentare a nome dei componenti socialisti di questa Commissione vanno esattamente in questa direzione, che è la stessa nella quale andavano le proposte presentate circa la struttura e il modo di

funzionamento del Parlamento e delle sue Camere.

Cominciamo con l'indicare la necessità di superare ciò che di fatto è diventato un pigro rinvio, per non decidere appunto nulla, e cioè l'alone di formula magica che circonda il tema-miraggio della delegificazione. Sono quasi 40 anni, dal primo giorno di entrata in vigore della Costituzione, che si parla di delegificazione, senza che venga mai attuata. Evidentemente si tratta di una terapia la quale, nei suoi stessi presupposti, è in partenza viziata da una contraddizione in termini.

La delegificazione è un'idea che questo Parlamento, come qualsiasi Parlamento, in quanto soggetto politico ed organo legislatore, rigetterà sempre, anche se inconsciamente. Le Camere sono sollecitate in mille modi, e dunque nella sostanza vincolate, ad utilizzare l'atto legge, per consolidare le occasioni settoriali di legittimazione propria, anche a preferenza di quella fonte di legittimazione primaria che sta nelle scelte di politica generale. Il Parlamento non sarà mai incline, come non lo è mai stato in tutti questi anni, a realizzare un'effettiva delegificazione, che lo privi di poteri ritenuti necessari per i consensi di corpo e di categoria. "Ottime predicazioni" in senso inverso sono destinate, come l'esperienza insegna e la logica conferma, a disperdersi nel deserto.

Nemmeno l'esecutivo, in contraddizione che è solo apparente, sarà mai ben disposto ad essere destinatario dei maggiori poteri che derivano dalla delegificazione. L'esecutivo in effetti si avvantaggia della proliferazione delle leggi e del carattere precario e minuto della regolazione legislativa di singole fattispecie, vuoi perché così viene dissipata la sua responsabilità politica di fronte al corpo elettorale, che è uno degli effetti naturali dell'eccesso della legificazione e della micro-legislazione, vuoi perché si realizza così una sorta di chiamata in comune di responsabilità di tutte le forze politiche e parlamentari, in modo che una parte almeno della gestione del potere dell'esecutivo risulti di fatto esente da controlli e da verifiche effettive.

Quanti hanno sufficiente esperienza parlamentare, e/o si esercitano in speculazioni scientifiche attente, sanno bene che l'intricata foresta delle leggi è, tra l'altro, l'*habitat* ideale perché l'amministrazione, che, essendo *domina* in prima battuta, e spesso in definitiva battuta dell'applicazione della legge, è fortemente facilitata a scegliere quella interpretazione che sia coerente ai propri interessi di corporazione distaccata dal vincolo della responsabilità politica.

Per queste considerazioni, che qui non è possibile sviluppare ma che solo si richiamano con rinvio al larghissimo ventaglio di esperienze e di considerazioni da lungo tempo fatte, è necessario procedere, circa il tema della delegificazione, rinunciando alla infondata previsione di comportamenti parlamentari e del Governo che vadano volontariamente nel senso richiesto dalla situazione.

Non si può onestamente nutrire fiducia sul fatto che la Camera, o l'esecutivo, nutrano mai seriamente l'intenzione di realizzare in profondità e durevolmente un concreto processo di delegificazione: questo giudizio pessimistico è obbligatorio, in virtù dell'esperienza che si è fatta e considerando le intenzioni e la pratica dei gruppi parlamentari, sia di maggioranza, sia di opposizione.

È questa la ragione essenziale per la quale abbiamo ritenuto giusto proporre la soluzione di ipotesi vincolanti, da introdurre direttamente in Costituzione. Per questo abbiamo formulato lo schema della categoria costituzionale delle leggi organiche. È, questa, una proposta sulla quale naturalmente noi per primi sollecitiamo valutazioni critiche e i dovuti approfondimenti, restando peraltro ferma l'idea di fondo che ne ispira l'elaborazione, vale a dire un mutamento costituzionale del sistema delle fonti che necessariamente produca la delegificazione.

È in Costituzione che va posto un limite alla legge parlamentare, sia pure per alcune materie soltanto e con la prescrizione in ogni caso della riserva di potestà normativa primaria del Parlamento per la regolazione del principio di esse.

Ma è in Costituzione, nel sistema costituzionale delle fonti, visto nel suo valore di garanzia della posizione degli organi costituzionali di indirizzo politico, che va posto il limite oltre il quale l'atto legislativo parlamentare è abusivo, sia pure per materie tassativamente prescelte.

Si è utilizzato, a questo fine, lo schema che il costituente ha seguito, *et pour cause*, con l'articolo 117 della Costituzione. Va osservato, e di proposito, che se la potestà normativa primaria delle regioni fosse dipesa solo dall'ultimo comma di questo articolo, che dà una mera facoltà al Parlamento di istituirla, e non in base alla prima parte del medesimo articolo, che invece spartisce la potestà normativa primaria per le materie indicate con vincolo istituzionale tra Parlamento e regioni, la potestà normativa primaria regionale non sarebbe mai esistita, o, quando anche fosse stata posta, avrebbe avuto un ambito di attribuzioni avaro, precario e molto eventuale, tanto da rassomigliare piuttosto ad una potestà regolamentare che ad una potestà — piuttosto — legislativa.

Questo schema può essere riprodotto in sostanziale logica per il decentramento legislativo, trasferendo poteri dal Parlamento ad altri organi costituzionali titolari della funzione di indirizzo. Applicando questo schema, che, si ripete, è stato l'unico che ha dimostrato di garantire uno spazio autentico di competenza legislativa ad un soggetto diverso dal Parlamento, ripartendo effettivamente il potere normativo tra Stato e regioni, si è traslativamente individuato il criterio per definire la categoria delle legge organiche.

Sono state distinte due ipotesi. La prima minima, necessaria, è stata racchiusa esemplificativamente nelle materie del pubblico impiego, della organizzazione della pubblica amministrazione, del procedimento amministrativo. In virtù di tale prima ipotesi, leggi organiche parlamentari stabiliscono i principi per ciascuna di queste materie, mantenendo pur sempre il valore e la forza di leggi ordina-

rie, mentre il rimanente della disciplina normativa primaria è stato rimesso al Governo.

Altre materie, è questa la seconda ipotesi, potranno essere ugualmente disciplinate con legge organica, destinando la competenza di specie al Governo o alle regioni, e riservando quella di principio al Parlamento.

In sostanza, l'ipotesi delle leggi organiche consiste in un trasferimento parziale di potestà normativa primaria in direzione di due terminali: il Governo e le regioni. Non è possibile estendere questi terminali ad altri soggetti costituzionali, perché è inderogabile la natura di soggetti che abbiano già nell'attuale ordinamento una potestà normativa primaria, quale che ne sia la fonte (articoli 76, 77, 117 della Costituzione), e anche perché è apparso indispensabile collegare pur sempre l'esercizio di poteri normativi primari alla titolarità della funzione di indirizzo politico.

Tutto questo, pur esprimendo un primo orientamento di massima, contiene tuttavia una scelta di fondo, che difficilmente può eludersi, se non si vuole assistere al rapido declino di valori che comunemente sono stati e sono messi in evidenza circa la delegificazione: declino che nella rinuncia a risultati pratici decade a mera aspirazione astratta.

Un secondo ordine di considerazioni riguarda le conseguenze che devono essere correttamente dedotte, per ciò che concerne l'uso di poteri di normazione primaria da parte di soggetti diversi dal Parlamento. Questo problema, che è grave ed acuto, non potrà mai essere impostato ritagliandolo arbitrariamente dal contesto di tutti i problemi relativi ai poteri delle Camere ed alla posizione dell'organo costituzionale Parlamento. Solo quando sia stato introdotto un efficace ed incisivo decentramento legislativo, e sia stata inoltre disciplinata in modo certo la funzione legislativa parlamentare, nell'ambito di una disciplina adeguata e rinnovatrice della formazione della volontà delle Camere, potrà essere evidentemente affrontata la questione dell'uso dei poteri governativi di normazione primaria.

Per questa ragione logica, nei nostri precedenti dibattiti ci siamo astenuti dal dare indicazioni specifiche su questo punto, né abbiamo preso parte rispetto alle opinioni che anche nella nostra Commissione sono state riportate circa la prassi di utilizzazione di tali poteri.

Ora è possibile farlo, in quello che si ritiene sia lo sviluppo coerente della discussione. E cominciamo col dire che ci dichiariamo d'accordo sul punto che, nella revisione critica del sistema delle fonti normative, debba essere rivisto l'articolo 76 della Costituzione, per un uso diverso, anche più esteso e comunque più razionale, della tecnica della delega legislativa. In materia noi non abbiamo avanzato proposte, ma ci riserviamo di valutare obiettivamente quelle presentate da altre parti, nello spirito di consenso che si è detto.

Circa la decretazione legislativa d'urgenza, dichiariamo apertamente di essere ben favorevoli ad una sua ulteriore delimitazione, anche procedurale, ma nel quadro precedentemente delineato. Abbiamo infatti sempre respinto l'idea che l'abuso della decretazione d'urgenza sia frutto della perversione istituzionale di questo o quel Governo, e di questa o di quella maggioranza; né condividiamo le censure che in questo modo continuano ad avanzarsi.

La semplice verità storica delle vicende istituzionali, particolarmente in questi ultimi dieci anni, sta a provare che qualsiasi maggioranza, qualsiasi Governo, in qualsiasi congiuntura parlamentare si siano trovati, hanno portato con sé immancabilmente, e tutti allo stesso modo, la spinta alla dilatazione continua del ricorso al decreto-legge.

Tale dilatazione è stata quantitativa, e le statistiche stanno a dimostrarlo, ma anche qualitativa. Infatti non potrà mai esser dimenticato il precedente che si è avuto persino di un decreto-legge che, nel periodo della maggioranza di unità nazionale, metteva le mani sulla legislazione elettorale, allo scopo politico di rinviare un turno di elezioni amministrative parziali perché ritenute, in quel particolare momento, poco favorevoli alle fortu-

ne di quella particolare maggioranza che si temeva non fosse abbastanza popolare, almeno in misura pari alla sua grande consistenza numerica. Per evitare un giudizio scoraggiante degli elettori, con un poco « elegante » decreto-legge, formalmente e dichiaratamente abusivo, furono rinviate le elezioni amministrative. Ricordiamo questo episodio senza alcuna sottolineatura polemica, ma solo perché esso concorre a dimostrare il carattere organico del fenomeno, confermando quindi la necessità di una restrizione, in funzione di garanzia, dell'uso della decretazione legislativa d'urgenza. Poiché, nella politica istituzionale come in tanti altri campi, non è possibile combattere gli effetti senza rimuovere la causa, ciò sarà possibile solo nel quadro di una revisione generale della disciplina delle fonti di normazione primaria.

Per quanto riguarda i modi in cui può essere realizzato l'obiettivo del freno di tale pratica abusiva, tutti sanno che, in una materia come questa, le garanzie più attendibili sono quelle procedurali.

È abbastanza illusorio — ci provò il costituente e, non a caso, ci rinunciò — tentare di individuare per oggetto o per materia qualche limite ulteriore in funzione di garanzia. Non ci opponiamo in via pregiudiziale, né muoviamo obiezioni di principio riguardo ad eventuali tentativi in questo senso: ma esprimiamo subito una previsione di sfiducia nei confronti di un tale metodo e della sua capacità di produrre risultati reali.

Appare senz'altro largamente preferibile l'altra tecnica, consistente nelle garanzie procedimentali. Si profila su questo piano, in particolare, il divieto di reiterazione, che può essere utilmente esplicitato, anche se a nostro personale avviso può ritenersi già implicito, ora, in virtù dell'ultimo comma dell'articolo 77 della Costituzione, che pone chiaramente la riserva di legge parlamentare per la definizione degli effetti prodotti da un decreto-legge non convertito in legge.

Nel momento in cui è posta la garanzia della fissazione preventiva del momento della deliberazione finale delle leggi, e in particolare poi delle leggi di con-

versione, il divieto di reiterazione esplicito appare norma del tutto giusta ed equa, per prevenire un evidente abuso del potere governativo, che in quel caso non sarebbe in alcun modo giustificato, perché si tratterebbe della dichiarata volontà di prevaricare sul rifiuto della maggioranza parlamentare a convertire in legge il decreto.

Si pongono altresì alcune questioni che potrebbero apparire tecniche, ma sono ben più di questo dal punto di vista della politica istituzionale. Ci riferiamo ad alcune categorie di leggi cosiddette formali, definite tali perché l'intervento legislativo parlamentare ha un prevalente contenuto di garanzia rispetto all'adozione di un atto, il cui contenuto dispositivo è in tutto o in parte riservato ad altro soggetto. Ma se il Parlamento agisce in funzione di controllo e di garanzia politica, e la sua potestà formalmente normativa si risolve nell'abolizione o meno dell'atto, senza disporre dell'oggetto della sua disciplina, la natura legislativa assunta dalla manifestazione di volontà delle Camere può apparire ultronea.

Sempre in tema di fonti normative, ma più in generale dell'attività della Commissione per le riforme istituzionali, è opportuno porre di nuovo il tema dei rapporti tra questa stessa Commissione ed il lavoro legislativo in atto nelle Camere parlamentari. Si sottolinea l'esigenza di un più intenso ed incisivo collegamento. E si possono menzionare in concreto alcuni casi particolarmente importanti.

La Camera ha approvato alcuni mesi fa un provvedimento che solo in apparenza ha rapporto di sola razionalizzazione con la disciplina delle fonti normative. Si tratta del regime di pubblicità degli atti normativi, che solo riduttivamente è stato definito dall'importante disegno di legge che ne tratta come « Riforma della *Gazzetta ufficiale* ». Tutti sappiamo che si tratta di legge di grande importanza, proprio per gli aspetti sostanziali che sono trattati e che riguardano il sistema delle fonti normative primarie.

In questa legge, tra l'altro, è posta una norma che garantisce in concreto la pie-

rezza delle attribuzioni del Parlamento in materia di politica estera, poiché pone finalmente l'obbligo dell'esecutivo, finora largamente disatteso, di pubblicare tutti gli atti internazionali di natura patrizia a cui la Repubblica si obbliga. Viene disposto che sia comunicata al Parlamento l'esistenza di atti internazionali come gli accordi semplificati, che sono sottratti, o che sono stati sottratti, alla previa autorizzazione legislativa alla ratifica. Ciò consentirà al Parlamento, quanto meno, di far valere la violazione di una sua attribuzione, avendo conosciuto il caso; mentre allo stato delle cose tale pubblicità si disperde nelle riservate pieghe della nostra diplomazia, e in alcuni uffici governativi.

L'approvazione definitiva del disegno di legge in questione ritarda, e il ritardo appare senz'altro inesplicabile. Non esito a dire che questo è un fatto negativo, perché la definizione dell'*iter* di questo disegno di legge farebbe fare un passo avanti molto serio verso una corretta definizione della prassi in materia di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, riducendo una delle ipotesi in cui gli esecutivi si sono assicurati una sorta di « mano libera »: con la tecnica, appunto, degli accordi in forma semplificata, per attenuare molto l'incidenza del controllo parlamentare sugli atti di politica estera.

Altro tema sul quale vi è appunto una discussione, e sono state avanzate proposte, è quello relativo alla riforma della legge n. 468 del 1978, sulla formazione del bilancio di previsione e sulla contabilità generale dello Stato. Sono recenti le opportune, ma ancora non sufficienti, riforme del regolamento parlamentare con le quali è stata istituita la sessione di bilancio. Ma ancora non si sono raggiunte compiutamente le finalità principali della riforma del 1978: il collegamento del sistema legislativo della finanza pubblica con la necessaria programmazione degli interventi di spesa e, nonostante i limiti di una legge ordinaria (sono peraltro indicative le tendenze a « costituzionalizzare » almeno alcuni valori della

legge n. 468), a garanzia dell'effettiva ubbidienza di Governo e Parlamento al vincolo rappresentato dall'articolo 81 della Costituzione.

L'obiettivo dunque della realizzazione compiuta e concreta delle garanzie previste dall'articolo 81 della Costituzione non può essere considerato realmente raggiunto.

La riforma di questa disposizione costituzionale rappresenta pertanto un altro dei temi essenziali della revisione del sistema delle fonti normative primarie, anche tenendo conto dei mutamenti intervenuti nella realtà statuale, ben diversa da quella esistente nel 1948, ma divenuta nel frattempo molto più raffinata e complessa, e coordinata ai valori di cui sono espressioni le forze sociali organizzate di una moderna società post-industriale, nemmeno immaginabile dal costituente del 1948.

Abbiamo avanzato proposte riformatrici, che mirano a vincolare maggiormente il Parlamento all'obbligo dell'indicazione di una apertura reale delle leggi di spesa, e non, come oggi avviene spesso, in modo simbolico o inadeguato.

PERNA. L'articolo 4 della legge n. 468 non viene mai osservato da nessuno, a cominciare dal Governo.

LABRIOLA. È vero. Ma anche l'articolo 81 della Costituzione, così com'è, difficilmente sarà osservato in modo integrale: né esiste una tecnica parlamentare capace di costringere a ciò, in un quadro politico pluralistico, le varie forze rappresentative, ciascuna col proprio referente sociale, non sempre direttamente collegate ad una generale rappresentanza della comunità nazionale.

Questo è un elemento tipico e non rinunciabile del nostro sistema politico. Ogni gruppo sa di rappresentare determinate categorie sociali, ritenendole nella sua visione sacrificate negli equilibri imposti da altre forze. Di qui sorge la ragione che spinge ciascuna forza politica a rivendicazioni specifiche rispetto alle varie parti sociali.

Questo modo di realizzare la rappresentanza non merita certo un giudizio di valore negativo, in un sistema di democrazia politica come quello italiano: tuttavia non rende inopportuno un ben diverso argine di garanzia rispetto a quello rappresentato dall'articolo 4 della legge n. 468.

Del resto, quando nella Giunta per il regolamento della Camera si è lungamente discusso della riforma delle norme regolamentari che poi si è realizzata nelle IX legislatura, istituendo appunto la sessione di bilancio, si è cercato di realizzare obiettivi di questa natura. Ma questo impegno non ha potuto ottenere risultati sufficienti, come probabilmente era inevitabile che avvenisse, per la natura intrinseca delle norme dei regolamenti parlamentari, e per i loro limiti.

Per questo si impone come indispensabile una riflessione in senso riformatore del vincolo dell'articolo 81. Per la direzione che si ritiene giusto di seguire rimandiamo al testo da noi proposto per una nuova formulazione di questa disposizione costituzionale.

Abbiamo dunque presentato proposte che mirano ad una soluzione del problema della crisi della legge, che tendono ad un rafforzamento del ruolo e della rilevanza politica e giuridica dell'atto legge parlamentare. Queste proposte sono orientate allo stesso modo di quelle che abbiamo avanzato per superare la crisi del Parlamento, dirette analogamente a rafforzare la posizione e l'influenza di questo organo nell'ordinamento del sistema politico. Richiamiamo, per mera completezza espositiva, in questo quadro, la distinzione tra leggi bicamerali e leggi monocamerali, già da noi avanzata e specificata con la proposta prevista in sede di revisione del cameratismo da eguale a ineguale.

Aggiungo alcune assicurazioni per ciò che concerne la questione della giustizia politica, anche qui per mera esigenza di completezza. Si propone di riservare al Senato la materia della giustizia politica, nel senso che debbano essere esclusivamente attribuite al Senato le competenze

parlamentari residue, come risulteranno in seguito alla riforma generale della materia; tema sul quale già discute il Parlamento.

PONTELLO. Per i ministri il processo sarebbe solo al Senato ?

LABRIOLA. Al Senato spetterebbe la messa in stato d'accusa, insieme con le altre competenze inerenti alla cosiddetta « giustizia politica ».

Per ciò che concerne invece le prerogative dei membri del Parlamento, ci richiamiamo alla proposta di legge di revisione costituzionale da noi presentata alla Camera, che è ora, con le altre del medesimo oggetto, in corso di discussione. Al Senato, infine, si propone che siano riservati alcuni atti particolari di ispezione politica, i quali si dovrebbero giovare, sotto il profilo della incisività dell'esercizio dei poteri del Parlamento, del fatto che la relativa competenza sia devoluta ad un solo ramo del Parlamento stesso. Tra questi atti si può annoverare l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti, che, nell'attuale disciplina, sono seguiti con pigra trascuratezza, rendendo del tutto nominale la particolare opportunità di controllo a cui dà luogo, al punto da sembrare quasi, l'attuale prassi, una abrogazione di fatto dell'istituto.

Si possono infine menzionare, sempre nell'intento di una revisione sostanziale della relativa disciplina, sotto il profilo di un'attribuzione esclusiva al Senato della Repubblica, molti atti dei quali il Parlamento è destinatario con dovizia documentaria quasi sospetta, come osservazioni, note, relazioni, da parte della Corte dei conti ed anche di organi dell'amministrazione, attiva o ausiliaria.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'onorevole Spagnoli, che si era iscritto a parlare sul tema delle fonti normative, mi ha fatto sapere che è impossibilitato a

prendere parte alla seduta di oggi; ed anche altri colleghi, oggi assenti, hanno espresso il desiderio di intervenire sullo stesso tema. Secondo il programma che ci eravamo dati, avremmo dovuto esaurire il dibattito sulla questione delle fonti normative entro la giornata di oggi. Vedo, però, che il rispetto di quel programma risulta a questo punto difficile, anche per quanto concerne l'inizio dell'esame dei temi concernenti il sistema elettorale, che dovremmo cominciare domani, in coincidenza con la conclusione della campagna per le elezioni in Sardegna.

GITTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GITTI. Il gruppo della democrazia cristiana ha presentato una proposta ulteriormente arricchita e perfezionata sul problema delle fonti normative, anche se, ovviamente, non conclusiva né ultimativa.

Data anche l'assenza giustificata del collega Spagnoli, credo che, tenendo realisticamente conto delle scadenze di questi giorni, potremmo fissare a giovedì 28 giugno prossimo la conclusione del dibattito sulle fonti (i gruppi che non hanno ancora presentato proposte su questo tema dovrebbero farlo un po' prima, così che gli altri rappresentanti possano prenderne visione), prevedendo eventualmente una seduta per venerdì 29 qualora non sia possibile esaurire in quella sede tutti gli interventi su detto argomento. Nella prima settimana di luglio potremmo poi iniziare l'esame dei temi concernenti il sistema elettorale.

PRESIDENTE. Qual è il giudizio dei colleghi sulla proposta dell'onorevole Gitti ?

LABRIOLA. Ritengo che nella seduta di giovedì o al massimo in quella di venerdì dovremmo concludere la discussione sulle fonti ed iniziare quella sul sistema elettorale: altrimenti rischieremo di arrivare a luglio e di trovarci ancora a discutere.

RUMOR. Poiché nelle giornate di mercoledì e giovedì si riuniranno, probabilmente, alcune direzioni di partito, e molti di noi saranno occupati, riterrei opportuno fissare a venerdì mattina la chiusura di questa discussione. Penso, invece, che la discussione sul sistema elettorale — che, come ha sottolineato il Presidente, è certamente più complessa e non si esaurirà quindi in una seduta e mezza — potrebbe iniziare e concludersi nell'arco di due o tre sedute nella prima settimana di luglio.

PONTELLO. Concordo con la proposta del senatore Rumor.

PERNA. A me pare più ragionevole, anche per corrispondere alle preoccupazioni espresse dal collega Labriola, stabilire un termine congruo ma tassativo per esaurire i singoli argomenti che ci siamo prefissi. Possiamo fin d'ora prevedere di concludere la prossima settimana il dibattito relativo alle fonti normative, che è materia molto importante, mentre la settimana successiva potremo affrontare e concludere i temi relativi al sistema elettorale. In tal modo tutti avranno un ragionevole lasso di tempo per studiare e approfondire le singole proposte.

GIUGNI. Circa le scadenze non ho da fare alcuna obiezione. Vorrei peraltro chiedere un intervento del Presidente presso le Presidenze dei due rami del Parlamento affinché provvedano ad una prossima sospensione dei lavori delle Assemblee per una settimana. In tal modo sarà possibile concentrare l'attività della Commissione in maniera più proficua di quanto non si sia riusciti a fare finora. Credo che il problema riguardi non soltanto noi, ma anche altre Commissioni bicamerali, che nella settimana di sospensione potrebbero concentrare i loro lavori.

PRESIDENTE. Per ragioni di correttezza, mi riservo di comunicare al Presidente della Commissione le proposte dei colleghi, che ritengo di poter riassumere nel senso di non tenere la seduta prevista per domani e di convocare la Commissione per i giorni 28 e 29 giugno per il seguito e la conclusione del dibattito sui temi concernenti le fonti normative. Nella prima settimana di luglio, poi, potrà avere luogo ed eventualmente concludersi l'esame dei temi concernenti il sistema elettorale.

La seduta termina alle 10,25.

PAGINA BIANCA