

giugno 1968, ovvierebbe agli spiacevoli inconvenienti denunciati dalla stampa e dall'opinione pubblica. La loro utilità inoltre sarebbe assai apprezzabile in quanto consentirebbero un discorso programmato, organico, coordinato del lavoro parlamentare e assicurerebbero la presenza di tutti i membri del Parlamento, prevedendo in questo caso anche una concentrazione di lavoro più efficace e produttiva.

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

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

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

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

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

Alcune attività del deputato potrebbero essere assolve dai funzionari di questo Parlamento, persone altamente selezionate, che si sono rivelati nostri preziosi consiglieri per la competenza, per la serietà e ricchezza della loro preparazione. Essi potrebbero sgravarci di quei compiti che più ci mettono in rapporto con l'esecutivo e con categorie interessate a che la legislazione abbia un indirizzo piuttosto che un altro. Attribuire ai funzionari del Parla-

mento, con mandato fiduciario, la funzione di tutelare il nostro stesso lavoro, nell'essere centri di raccordo con i deputati per tutte quelle questioni che legano il cittadino allo Stato in un presumibile rapporto di lesa diritto o per una richiesta di dovuta informazione, significa non solo snellire il lavoro del deputato di una serie di compiti non a lui strettamente pertinenti, ma anche e soprattutto restituirgli la sua dignità di legislatore senza subire spesso il rapporto del *do ut des* che è certamente umiliante e lesivo della dignità del parlamentare come di quella di tutto il Parlamento.

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

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

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

ministeri che è un'esigenza viva e sentita nel paese, ci accontentassimo di questa « miniriforma » sul piano regolamentare.

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

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

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

Ciò non toglie che il Ministero della pubblica istruzione debba avere la possibilità, attraverso intelligenti incentivi, di animare, stimolare, promuovere una produzione filmica e teatrale ad alto livello scientifico, artistico ed educativo. L'incentivo non deve rispondere, infatti, ad un criterio economico ma ad un criterio di valori — valori artistici, scientifici, educativi — che debbono essere fatti valere da commissioni speciali, sia pure nominate dal Mini-

stero della pubblica istruzione, e composte da uomini qualificati e al di sopra della mischia. Lo spettacolo, e in particolare il cinematografo, è un fatto economico che ha notevoli riflessi nel commercio estero e nell'industria; esso è valuta estera, è partecipazione azionaria, e solo marginalmente è un fatto culturale.

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

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

Vorrei infine rilevare che un complesso di norme determina, oltre all'esame di progetti in sede legislativa e referente, un carico di lavoro sulle Commissioni che mi pare eccessivo, a cominciare dall'aggravante per cui gli emendamenti devono essere presentati in Commissione, e, solo se respinti, possono essere ripresentati in aula. Ciò stabilisce giustamente un rapporto più stretto tra Commissioni e Assemblea, ma darà maggior lavoro al Comitato dei nove. Vi sono poi le discussioni politiche, che si concludono con una risoluzione (articolo 113); in Commissione si svolgono le interrogazioni (articolo 129), in Commissione si esaminano le sentenze

della Corte costituzionale (articolo 104), le relazioni della Corte dei conti (articolo 144), le risoluzioni del Parlamento europeo (articolo 121); in Commissione si tengono le indagini conoscitive (articolo 139). Di fronte a questa mole imponente di attività, mi domando se le attuali strutture degli uffici delle Commissioni possano reggere e se non si renda necessario un adeguamento.

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

Conosciamo altri paesi ove il costume civico radicalmente diffuso nella coscienza dei cittadini costituisce valido usbergo per il mantenimento di un modo di vita libero che può sfidare, con probabilità di successo, anche la crisi degli istituti parlamentari. Le vicende non lontane della vicina Francia fanno testo in proposito. Umiliata l'Assemblea, prossimo ad essere distrutto il Senato dal potere personale e quasi monarchico del generale De Gaulle, la Francia ha continuato a respirare un'aria di libertà. Ma sarebbe così in Italia? Tutto, dall'esame della nostra storia recente e passata all'attenta considerazione della realtà politica e sociologica di oggi, ci spinge ad una risposta negativa. In primo luogo la storia. Non è un caso che sempre, dai conati reazionari del 1898, iniziati dal famoso articolo di Sonnino « Torniamo allo statuto », che proponeva una interpretazione restrittiva del potere del legislativo nei confronti dell'esecutivo, fino al famigerato discorso dell'« aula sorda e grigia », sempre – dicevamo – allo svilimento del Parlamento è corrisposta in Italia una diminuzione effettiva di libertà, nei rapporti tra gli uomini e i gruppi, in tutte le pieghe, anche le più lontane e remote, della società civile. Il fatto è che l'Italia possiede molti istituti di libertà, oltre al Parlamento, che tuttavia non sono mai riusciti da soli a trovare quel rapporto equilibrato di *concordia discors* necessario alla vita di un popolo libero.

Esistono partiti, sindacati, associazioni varie e movimenti di opinione, i quali però, ove non trovino il proprio sbocco naturale, anche se mediato e a volte tardivo e macchinoso, in una giusta collocazione parlamentare, tendono facilmente a degenerare e a non svolgere più il loro compito.

Guardiamo la realtà di oggi. Da molte parti si parla di « crisi di credibilità » dei partiti e si avanza la stanca accusa di « partitocrazia » all'intera vita politica del paese. Se queste espressioni di malcontento hanno un senso, esse trovano tuttavia il loro limite dinanzi alle porte del Parlamento, varcate le quali, le opposte parti politiche si mostrano per quello che sono, nella loro consistenza numerica e con il loro peso di rappresentanza effettiva dell'opinione nazionale. Se così non fosse, gli stessi partiti rischierebbero davvero il ricatto costante e occulto di gruppi di pressione di vario genere, per loro natura incontrollati e incontrollabili. Il problema del consenso diventerebbe allora un fatto di « fedeltà », guelfa o ghibellina che fosse; al libero confronto succederebbe la lotta sfrenata dei gruppi più attivi, più spregiudicati e, al limite, più violenti.

Così è dei sindacati. Mezzo secolo di lotte e di azioni civili hanno creato in Italia una diffusa coscienza sindacale. Nuovi ceti, un tempo insensibili a questo tipo di competizioni, entrano via via nell'arena delle lotte del lavoro. Ma lo sviluppo è stato ineguale non solo tra categoria e categoria, ove a mature frazioni della classe lavoratrice tradizionalmente avvezze a guardare alle conquiste stabili da compiersi, giorno per giorno, si sono aggiunti nuovi strati ansiosi di successi settoriali da raggiungere subito e comunque, ma è stato ineguale anche a livello regionale. Il rischio è sempre lo stesso. Episodi di violenza e di intolleranza verificatisi durante gli scioperi sono un chiaro esempio di uno sviluppo tumultuoso, positivo in sé, ma che deve essere raccolto e incanalato dall'iniziativa parlamentare. E allora la difesa del Parlamento non è e non può essere un discorso vuoto. Essa va unita ad uno sforzo serio per renderne più efficace e rapido il funzionamento, che oggi certamente non corrisponde alle esigenze dei tempi. Ma ogni tentativo di denigrazione, così come ogni accusa qualunquistica, da qualunque parte provenga, vanno fermamente respinti. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

LA LOGGIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il progetto di regolamento al nostro esame costituisce un documento sotto molteplici aspetti altamente pregevole, frutto di un lavoro condotto con passione, con competenza, con assiduità dalla Giunta per il regolamento sotto la autorevole e ferma presidenza del Presidente Pertini. Ma esso si presta ad alcune considerazioni, anzitutto di carattere costituzionale, che esporrò qui con tutta pacatezza, che

non sminuiscono di certo l'apprezzamento ora fatto sul lavoro che la Giunta ha condotto durante un lungo periodo, in questa legislatura, per formularne il testo.

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

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

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

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

Questa norma va subito posta in riferimento a quella contenuta nel progetto di regolamento per la elezione del Presidente della Camera. Per la elezione del Presidente della Camera l'articolo 63 della Carta costituzionale dispone: « Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di Presidenza ». Come li elegge? Li elegge nei modi attraverso i quali la Camera è chiamata

a deliberare a norma dell'articolo 64: cioè li elegge con la presenza della maggioranza dei componenti e con il voto della maggioranza dei presenti. Di guisa che a me pare che sia seriamente da dubitare della legittimità costituzionale dell'articolo del progetto di regolamento vigente, che era, appunto, rispettoso dell'articolo 64, mentre una modifica non sarebbe legittima perché urterebbe in modo insanabile con il disposto di tale articolo.

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

Allorché la Costituzione ha richiesto per la costituzione di organi della Camera la rappresentanza proporzionale, lo ha espressamente detto: lo ha detto all'articolo 72, là dove statuisce che possono essere deferite a Commissioni, anche permanenti, ma costituite in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, l'esame e l'approvazione dei disegni di legge; lo ha consentito all'articolo 126, a proposito della Commissione per le questioni regionali, rinviando ad una legge della Repubblica i modi per la relativa nomina (e la legge in effetti ha poi fatto richiamo a criteri di proporzionalità).

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

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

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

Mi rendo conto che ci troviamo di fronte a norme che, per la maggior parte, rispecchiano prassi consolidate con il tempo nel Parlamento e mi rendo altresì conto della importanza che la prassi assume in diritto costituzionale, anche come fonte di diritto. Ho però voluto citare queste mie perplessità perché ritengo che esse possano condurre ad attenuare alcune norme del regolamento che direttamente od indirettamente si prestano ai rilievi anzidetti. Nel vecchio testo, ad esempio, non si sottolineava – come invece si fa nel nuovo – che i vicepresidenti « collaborano con il Presidente » (articolo 9). Nella relazione si sottolinea che questa non vuol essere una norma tendente a richiamare i vicepresidenti ad un impegno di collaborazione (che è ovvio ed implicito e non è, di fatto, mai mancato), ma vuole sottolineare una evoluzione del sistema fin qui seguito fino a realizzare una sorta di presidenza collegiale: ed infatti il termine « Presidenza » compare almeno per due volte e cioè negli articoli 57 e 5 nel nuovo testo del regolamento. Ho detto almeno due volte, ma posso anche sbagliarmi, in quanto il nostro è, purtroppo, un esame che ha luogo con ristretti margini di tempo, il che non ha consentito quella meditazione profonda ed accurata che la materia avrebbe richiesto, anche perché i lavori della Giunta sono stati inspiegabilmente circondati da un ferreo segreto. Tutte le volte che si chiedevano notizie si è risposto che ancora la elaborazione era in corso e che perciò non era ritenuto opportuno diffondere notizie, quasi che noi deputati fossimo estranei alla materia. Pertanto nessuno di noi ha potuto, sino al momento della stampa, sapere quali fossero gli orientamenti che la Giunta per il regolamento veniva assumendo per la formulazione del nuovo testo: una sorta di segreto che non so da quale norma regolamentare fosse previsto od autorizzato.

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

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

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

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

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

RAUCCI. Il testo poteva chiederlo ai deputati comunisti.

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

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

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

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

Il problema ritorna al livello di Commissione, dove si istituisce un ufficio di Presidenza delle Commissioni, finora non esistito se non nella prassi, e si instaura il metodo della direzione collegiale. Ed il meccanismo di funzionamento delle Commissioni — come la collega Amalia Miotti Carli giustamente rilevava — diventa estremamente complicato; il Presidente deve convocare l'ufficio di Presidenza per determinare il programma dei lavori della Commissione e sentire i rappresentanti dei singoli gruppi. Arriviamo quindi, a livello di Commissioni, ad un surrogato della conferenza dei capi-

gruppo, con diritto di veto per ciascun gruppo, quale ne sia la consistenza numerica. È sottolineato, infatti, nella relazione – e risulta chiaramente dal testo – che tutte le parti politiche presenti in Parlamento hanno posizione paritetica.

Analoghi rilievi devono essere fatti a proposito delle nomine mediante elezione di Commissioni che debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Lo articolo 57 del progetto domanda alla Presidenza della Camera di comunicare ai gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno. Dopo di che si finge di votarli a scrutinio segreto. Sostanzialmente, cioè, lo scrutinio segreto richiesto per questo tipo di votazione dallo stesso regolamento e le maggioranze che dovrebbero liberamente formarsi, a norma dell'articolo 64 della Carta costituzionale, diventano solo una apparenza formale perché ciascuno voterà i nomi che sono previamente stabiliti in altra sede, mettendo, in definitiva, una « copertura » apparente a decisioni altrove assunte.

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

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

Ritengo che tali distinzioni siano inammissibili, perché la titolarità della iniziativa delle leggi è tassativamente regolata dalla Costituzione senza discriminazioni o indicazioni di precedenza. Si potrebbe fare, se mai, una eccezione per i disegni di legge del governo, perché sono presentati alle Camere in dipendenza di un voto di fiducia con il quale si sono approvate linee programmatiche che postulano appunto conseguenti iniziative legislative di at-

tuazione. Fuori da tale ipotesi si dovrebbe avere un trattamento assolutamente egualitario, salva l'ipotesi delle procedure di urgenza o abbreviate o per casi, come la conversione di decreti-legge, per i quali sono previste improrogabili scadenze costituzionali. Casi, per altro, che nel nuovo regolamento non trovano considerazione particolare.

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

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

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

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

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

dente di gruppo. Potrei fare altri esempi, ma, per limiti di tempo, me ne astengo.

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

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

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

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

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

La Camera, invece, avrebbe dovuto stabilire norme generali ed astratte contenenti la previsione dei casi in cui, con l'osservanza di determinate forme, si potesse adottare la procedura per Commissioni in sede legislativa. Il regolamento del Senato riproduce la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ora, a mio giudizio, un collegamento va espressamente stabilito; la Commissione bilancio deve poter esercitare i poteri previsti all'articolo 139 anche ai fini della formulazione dei pareri sulla copertura delle leggi. Proporrò un emendamento a tal riguardo.

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

Inoltre la Commissione bilancio, quando fa la sua relazione, deve essere in grado di condurre una valutazione documentata sulla politica generale della spesa, avvalendosi di tutti i documenti di cui all'articolo 115 del Regolamento (documenti finanziari, economici, sulla gestione del pubblico denaro, bilancio, rendiconto e così via) e dei documenti forniti dagli enti pubblici economici.

La relazione potrà così offrire validi elementi di principio sulla politica generale della nazione, sull'attuazione del programma, sulla conformità degli atteggiamenti della pubblica amministrazione agli obiettivi e agli indirizzi da questo segnati, sull'attuazione delle leggi.

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

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

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

Ritengo che il criterio seguito sia sufficientemente idoneo perché il Parlamento sia posto in grado di valutare il risultato delle gestioni degli enti sui quali la Corte deve riferirgli direttamente.

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

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

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

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

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

Un altro argomento sul quale intendo soffermarmi (e concludo così la prima parte del mio intervento; la seconda parte sarà molto breve) è quello dell'istituzione dei comitati ristretti.

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

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

È vero che essa può in ogni caso fare le sue valutazioni al riguardo in sede di rendiconto e di approvazione del bilancio, ma

ciò implicherebbe solo una valutazione *a posteriori*; mentre *a priori* non avrebbe modo di formarsi una visione globale e complessiva.

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

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

Un'ultima cosa vorrei dire che riguarda il rapporto con gli organismi internazionali. Si è stabilito nel regolamento, fissando la nuova elencazione delle Commissioni e la loro denominazione, che la Commissione affari esteri si chiami « Commissione affari esteri e della Comunità europea ». Non vi è alcun accenno particolare alle altre assemblee internazionali europee. Ora, convengo che una sottolineazione del fenomeno europeistico vada fatta. Ed è vero che per quanto attiene alle Comunità ci sono particolari ragioni per una sottolineazione specifica, in quanto le Comunità sono sorte da trattati che implicano in una certa misura limitazioni di sovranità, così che le decisioni comunitarie hanno riflessi nel diritto interno che è bene abbiano distinta, autonoma e specifica discussione in seno al Parlamento; è altrettanto vero che le Comunità rappresentano un primo passo verso quella unificazione dell'Europa a cui hanno dedicato in tanti anni iniziative, battaglie e sacrifici uomini eminenti di tutti i paesi d'Europa ed a cui mira ancora oggi una gran parte delle popolazioni interessate. Tuttavia, quanto meno,

all'articolo 121 dovrebbe essere fatto uno specifico riferimento alle assemblee internazionali, pur con distinta menzione del Parlamento europeo e della Comunità, in modo che sia ben chiaro che anche le raccomandazioni e le proposte che vengono dal Consiglio d'Europa e dall'UEO, che hanno notevole importanza e spesso notevoli implicazioni di ordine politico, possono essere oggetto di diffusione, di discussione e di risoluzioni in seno al nostro Parlamento.

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

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

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

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

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

essere attinta nel campo normativo e, soprattutto, in quello assai più minuto e specifico della regolamentazione.

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

Mi pare, infatti, che non dobbiamo dimenticare che la nostra attività è stata sin qui ed è tuttora disciplinata da un regolamento il cui testo è quello del 1900, che, come si legge nell'edizione stampata a cura della Presidenza della Camera, è stato poi coordinato con gli articoli 61, 62, 63, 64, 72, 81, 82, 94 e 138 della Costituzione, nonché con le varie aggiunte approvate di volta in volta dal 6 agosto 1920 fino al 10 maggio 1966. Proprio questo dato conoscitivo sta a spiegare, a mio giudizio, senza bisogno di prolissi discorsi, come si sia sin qui proceduto attraverso una serie di adattamenti, non altro essendo le modifiche. Pratica, questa - quella degli adattamenti - nella quale taluno ha voluto ravvisare la *summa* della saggezza e della tradizione parlamentare. Se questo principio può essere opinabile là dove esso si applica ad una plurisecolare e ininterrotta esperienza parlamentare, in un sistema sostanzialmente bipartitico, noi però crediamo che esso debba venire, se non disatteso totalmente, almeno verificato con assai maggior vigore critico quando il sistema politico costituzionale nel quale il Parlamento viene a collocarsi ha subito e sta subendo modificazioni, e quando la società intera, lungi dal registrare una indiscussa stabilità dei rapporti sociali e politici, attraversa una fase di sviluppo al cui processo devono presiedere e alle cui crisi devono sapere far fronte le assemblee rappresentative della sovranità popolare, massime garanti del carattere democratico e del contenuto democratico di questo medesimo processo di sviluppo.

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

Di queste valutazioni e giudizi non sono dubbi i risultati in sede teorica, nel senso che il Parlamento, come è chiamato ad approvare le scelte preliminari operate dal Governo nel momento

in cui esso espone il proprio programma e sollecita su di esso la necessaria fiducia della Camera, come partecipa alle funzioni di indirizzo politico perdisposte dal Governo sia mediante l'approvazione di talune specifiche leggi formali, sia mediante l'esercizio delle funzioni legislative che gli sono proprie, così è titolare, nei confronti del Governo medesimo, di poteri ispettivi e di controllo, corollario che definirei necessitato del rapporto fiduciario che deve intercorrere tra Camere ed esecutivo. L'obbligo, cioè, giuridico e politico del Governo e di ogni singolo ministro di rendere conto alle Camere di ogni atto pubblico tutte le volte che ne siano richiesti, si accompagna al diritto del Parlamento di partecipare alla funzione di indirizzo politico generale e settoriale anche con iniziative autonome di carattere positivo, al di fuori cioè della proposizione di una mozione di sfiducia intesa a verificare il persistere o il venir meno del rapporto fiduciario dianzi accennato: iniziative autonome e positive rappresentate, nel vigente regolamento, oltre che dall'iniziativa legislativa, dalle mozioni; e rappresentate nel progetto anche dalle risoluzioni; iniziative il cui corretto esercizio, così come quello delle funzioni di controllo, presuppone una normativa regolamentare che garantisca l'esercizio della facoltà di « conoscere » del Parlamento, esteso a tutta l'area degli interventi pubblici ai quali l'esecutivo è preposto in via diretta o mediata.

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

Nessuno dei membri della Giunta, e tanto meno noi comunisti, ci siamo mossi con l'intento di elaborare un regolamento che, come mi pare si esprimesse l'onorevole Lucifredi, come certamente scrive

*L'Umanità*, come ci hanno ripetuto ancora stamane gli onorevoli Miotti Carli Amalia e La Loggia, relegasse il Governo in posizioni subalterne e tendesse quasi ad umiliarlo per far luogo ad una sorta di regime assembleare.

È una ben curiosa forzatura polemica questo continuo ricorso all'espressione « regime assembleare » da parte di tanti egregi colleghi di parte democristiana e socialdemocratica i quali, per il cospicuo loro bagaglio culturale, ne conoscono certamente l'esatto significato. Evocare l'ombra di assemblee giacobine quando si rivendica un corretto rapporto tra forze maggioritarie e minoritarie nell'Assemblea o, addirittura, quando ci si oppone alle deformazioni, per imposizioni esterne, della volontà formatasi in questa sede con il concorso delle varie parti politiche, ovvero quando si sostiene il potere-dovere di controllo o di partecipazione della Camera alla formazione dell'indirizzo politico, sarebbe veramente umoristico se non corrispondesse ad orientamenti saldamente radicati in taluni settori e ad amare esperienze da noi tutti qui insieme vissute.

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

E qui mi si permetta una brevissima osservazione di replica all'onorevole La Loggia, che con molto garbo e indubbio acume ha

voluto impostare il suo intervento su un esame dal punto di vista della legittimità costituzionale delle norme regolamentari.

Devo dire che sono rimasto abbastanza stupito di fronte alle argomentazioni che l'onorevole La Loggia ha ritenuto di portare all'esame dell'Assemblea, proprio perché queste argomentazioni ignoravano nella maniera più assoluta, o la minimizzavano al punto da renderla inapprezzabile, prima di tutto la differenza – che è chiaramente desumibile dalla logica, prima ancora che dalla lettura di testi di legge – che intercorre tra una elezione ed una deliberazione (lo dico per quanto riguarda i *quorum* proposti per la nomina del Presidente della Camera). Ma soprattutto ignorano nella maniera più totale la riserva di potere regolamentare espressamente riservata alle Camere dalla Costituzione con l'articolo 64.

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

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

Che altro, infatti, se non una aprioristica diffidenza verso le Camere può giustificare l'attacco alle risoluzioni proposte in Commissione – di cui all'articolo 113 del progetto – o alla attività delle Commissioni stesse nella cosiddetta sede politica (articolo 139)? O

al capo 35 del progetto, che disciplina i rapporti con la Corte dei conti e prevede l'audizione anche di magistrati della Corte dei conti (o meglio la prevedeva prima dell'ultima stesura del progetto)?

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

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI

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

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

Ma a parte queste amenità marginali (lo riconosco), l'organo socialdemocratico sostiene l'illegittimità costituzionale delle risoluzioni votate in Commissione, minimizzando la regolamentazione concreta che a questo istituto è stata data e la precisazione che queste risoluzioni non possono in alcun modo investire il rapporto fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare, e dimenticando - ed anche qui facendo una costruzione del tutto artificiosa che risponde alla labilità dei rapporti tra Governo e maggioranza come verificatasi in quest'ultimo tempo - che il Governo ha sempre a

disposizione nella Commissione, nella stessa proporzione con cui ce l'ha in aula, una maggioranza capace e desiderosa, se veramente maggioranza è, di respingere eventuali risoluzioni che ponessero in discussione questo rapporto fiduciario.

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

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

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

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

La posizione riservata ai gruppi nel progetto di regolamento non ha, al contrario, niente di eversivo. Essa recepisce in gran parte l'esperienza maturata in questi anni e che potremmo far da-

tare da molto lontano: dal momento in cui, con l'introduzione del suffragio universale e il consolidarsi dei partiti politici, taluni gruppi - o, come allora si diceva, uffici - vennero costituiti. L'esistenza dei gruppi è un dato di fatto indiscusso e, mi pare, indiscutibile, strettamente connesso con il nostro sistema elettorale. Vorrei chiedere a questi sprezzatori dell'esistenza dei gruppi in forza di quale virtù magica essi siano arrivati a sedere sui banchi di questo Parlamento se non perché compresi nella lista di un determinato partito politico, del cui programma generale essi, nel corso della campagna elettorale, si sono dichiarati portatori ed il cui programma generale essi sono chiamati qui a difendere.

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

Sui gruppi e sui loro organi di direzione e rappresentanza si è voluto organizzare in via normale e tendenziale l'attività della Camera, che per questa strada si vorrebbe rendere meno frammentaria e convulsa, tale cioè da consentirle un più pacato e perciò anche meglio qualificato lavoro. Il metodo della programmazione attraverso la conferenza dei presidenti di gruppo e la partecipazione di un rappresentante del Governo è nello stesso tempo un implicito richiamo al senso di responsabilità di tutte le forze parlamentari, poste su un piede di parità. È uno strumento che la Giunta propone per costruire un nuovo e diverso modo di operare della Camera, che misuri la capacità di interpretare unitariamente, nelle scelte e nei tempi di intervento, le esigenze del paese nell'ambito dell'indirizzo politico generale dettato dalla maggioranza. Certo - lo ha già rilevato il collega onorevole Luzzatto - il criterio della programmazione segna un indirizzo auspicato ed auspicabile, ma il modo in cui esso è stato formulato nel progetto, la mera eventualità della sua adozione, basata sull'unanimità dei consensi, dimostra che la Giunta non ha ignorato - né lo avrebbe potuto - la realtà dei rapporti concretamente esistenti in questa Camera, che, se suggeriscono maggiore speditezza e organicità dei lavori, devono al tempo stesso mantenere intatte tutte le possibilità e i diritti, fino a quello estremo dell'ostruzionismo, oggi operanti in favore delle minoranze.

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

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

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

Il disegno generale del regolamento — del quale io neppure ho delineato gli aspetti che considero di maggior rilievo, ma soltanto alcuni di essi, che altri colleghi del mio gruppo esamineranno sotto profili diversi — è tale complessivamente da giustificare un nostro giudizio sostanzialmente favorevole. Giudizio, onorevoli colleghi, coerente con l'impostazione che autonomamente ci eravamo dati all'inizio di questa iniziativa di modifica, quando ci eravamo proposti di concorrere ad una discussione che avesse lo scopo, da una parte, di dare alle Camere la possibilità concreta di assolvere alle loro funzioni di indirizzo politico, di concretizzazione della volontà legislativa, di controllo permanente ed effettivo sul Governo, sulla pubblica amministrazione e sull'attività economica pubblica; dall'altra, di consentire a tutti i parlamentari, indipendentemente dalla loro posizione rispetto al Governo, di contribuire a determinare la politica nazionale e di esercitare il controllo sul Governo.

A quella discussione, al dibattito nella Giunta noi abbiamo contribuito con continuità ed impegno per la elaborazione di un progetto che, contrariamente a quanto qui è stato affermato, non è rimasto patrimonio esclusivo e geloso dei cosiddetti addetti ai lavori, ma nelle sue varie stesure è stato comunicato a tutti i gruppi per acco-

glierne le osservazioni, le critiche e i suggerimenti, come ha avuto modo di ricordare testé il Presidente, onorevole Luzzatto. Osservazioni, critiche e suggerimenti che noi stessi, gruppo comunista, abbiamo ritenuto di formulare e di mantenere e alle quali alcune altre se ne sono aggiunte in sede di esame della stesura definitiva del progetto. Modificazioni ed aggiunte sulle quali non starò qui a tediarvi e che riguardano alcune incongruenze dal punto di vista pratico.

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

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

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

Queste ed altre osservazioni, con particolarissimo riferimento alla proposizione della questione di fiducia sugli emendamenti agli articoli dei disegni di legge, noi abbiamo formulato e riproporremo in sede di Giunta, sempre con l'intento di ritrovare un accordo largamente maggioritario fra i vari gruppi della Camera, tale da consentire la sollecita approvazione del progetto di regolamento in esame. Progetto di regolamento, signor Presidente, che viene sottoposto all'esame dell'Assemblea nel pieno di una crisi politica, della quale nessuno di noi — ne sono sicuro — si nasconde certamente la gravità. Ma io voglio dire che anche l'aver posto all'ordine del giorno della Camera la modificazione radicale del nostro regolamento in questo particolare momento è un gesto, un atto di fede

nella democrazia e nel Parlamento, del quale l'Assemblea dovrebbe essere grata al proprio Presidente, alla generosità che lo ha mosso. Un gesto che costituisce nello stesso tempo l'indicazione di un metodo di confronto leale ed aperto delle reciproche posizioni, dotato oggi più che mai di un valore emblematico ed ammonitore. Il Parlamento della Repubblica, questa Camera, non soltanto vanno, devono necessariamente andare verso una nuova e più razionale organizzazione dei loro lavori, ma anche e direi soprattutto verso un tipo di lavoro diversamente qualificato per il diverso ambito qualitativo di materie nel quale dovrà svolgersi la produzione normativa nazionale, per effetto della fondazione delle regioni a statuto ordinario e per rispondere alla esigenza di migliore conoscenza e di più penetrante controllo della multiforme e dilatata attività della pubblica amministrazione in senso stretto, nonché delle varie forme di intervento pubblico nei più diversi settori della economia.

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

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

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

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

crazia moderna e nell'organizzazione della società e dello Stato, aspettava più coraggio, più iniziativa, più notevoli passi in avanti.

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

Sulla base di questo progetto non si riesce a comprendere quale è il criterio, qual è la valutazione, quali sono le proposte, per esempio, dell'onorevole Covelli e della onorevole Iotti, dell'onorevole Roberti e dell'onorevole Andreotti, dell'onorevole Orlandi e dell'onorevole Luzzatto. Voglio dire che se fossimo arrivati a dare al progetto di nuovo regolamento la forza e il valore di una sintesi ricavata da un'analisi chiara della concezione e dell'atteggiamento dei gruppi politici nei confronti dell'istituto parlamentare e del lavoro della Camera, molto probabilmente avremmo ottenuto quei risultati che non abbiamo potuto conseguire e non stiamo di fatto conseguendo in questa sede, nel senso che avremmo ottenuto un primo chiarimento politico ai fini dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento.

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

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

E non sono qui a riferirmi a singole parti del testo o alla congiuntura in cui questo discorso cade in termini negativi; molto probabilmente, anzi certamente, ci si trova di fronte a circostanze obbligate che non possono dare di più e di meglio. Ma ciò non esclude che noi si rilevi un altro fatto: che di tutte le istituzioni del nostro paese, nonostante le critiche e il qualunquismo al quale alcuni colleghi si sono riferiti, il Parlamento in Italia, nella sua

sostanza, è l'unica istituzione non contestata, alla quale ci si riferisce ancora con rispetto, anche quando la si fa bersaglio di diffide. Ma questo non esclude che anche nel nostro paese e nelle stesse aule del Parlamento l'istituto sia in discussione in maniera acuta, evidente, quotidiana, tanto sul piano della dottrina quanto sul piano della esperienza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il sistema dello Stato dei partiti è considerato generalmente come la razionalizzazione di una democrazia plebiscitaria, il surrogato della democrazia immediata, anche nelle sue articolazioni territoriali, nell'ambito dello Stato moderno. Certo è che il Parlamento diventa l'assemblea dei partiti; il singolo deputato partecipa all'elaborazione della linea politica del suo partito, ma le sue decisioni sono alla fine vincolate alla disciplina di gruppo. Quando i partiti diventano elementi immediati della vita politica e non hanno più veramente bisogno della mediazione del Parlamento, appare evidente che la Camera dei deputati diventa il palcoscenico per uno *show* che è tanto più incisivo, emozionante quanto più è assistito dai mezzi di comunicazione di massa, per cui trasmette questa carica emotiva anche all'esterno.

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

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

oramai trasmette all'amministrazione molte delle sue funzioni. Infatti l'amministrazione viene autorizzata ad introdurre norme integrative sotto forma di ordinanze – è il caso delle leggi-quadro – oppure il legislatore, attraverso l'amministrazione, passa all'azione e non enuncia più soltanto delle norme generali, ma prende anche dei provvedimenti specifici.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E concludo dicendo che il Parlamento è atteso a queste scelte dalla coscienza nuova e diversa del nostro paese; per cui non lamenterò che in questa fase e in questa sede i valorosi amici della

Giunta per il regolamento non abbiano fatto molte altre scelte. Io li ringrazio e prima di loro ringrazio il signor Presidente per aver messo – mi auguro – il Parlamento in condizione di essere, nell'immediato domani e sempre, esso stesso « la scelta » delle forze politiche e dell'intero paese. (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** Sono io che ringrazio lei, onorevole Di Lisa. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

---

### Seduta pomeridiana di mercoledì 22 luglio 1970.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI

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

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

Onorevoli colleghi, prima di dare la parola all'onorevole Bosco, iscritto a parlare, mi corre l'obbligo di mettervi al corrente dell'esito della riunione della Giunta per il regolamento. Sono stati presentati molti emendamenti che sono stati recepiti dai singoli gruppi parlamentari e che successivamente saranno sottoposti all'esame della Giunta. I vari gruppi stanno già procedendo ad un primo esame di questi numerosi emendamenti (sono già più di cento), alcuni dei quali di rilievo. I colleghi che fanno parte della Giunta, inoltre, hanno giustamente riconosciuto che gli oratori intervenuti in Assemblea sul progetto di nuovo regolamento hanno formulato osservazioni che meritano attenta considerazione e che pertanto saranno esaminate dalla Giunta stessa, la quale non sarebbe evidentemente in grado di procedere con la dovuta ponderazione a questo lavoro tra oggi e domani.

All'unanimità, quindi, la Giunta per il regolamento ha proposto che nelle sedute di oggi e domani continui la discussione generale (che tuttavia non sarà chiusa) per riprenderla alla riapertura della Camera. La Presidenza avrebbe, poi, in animo di convocare la Camera il 30 settembre, anche in adempimento dell'articolo 62 della Costituzione, a norma del quale le Camere devono riunirsi di diritto nel primo giorno non festivo del mese di ottobre.

Il 30 settembre, alle ore 18, è convocata la Giunta per il regolamento, che renderà poi edotta l'Assemblea sugli emendamenti dalla stessa Giunta esaminati.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

È iscritto a parlare l'onorevole Bosco. Ne ha facoltà.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIFREDI

BOSCO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la necessità che la Camera proceda ad una revisione del proprio regolamento è largamente avvertita. Di ciò è chiara testimonianza, da un lato, il dibattito giuridico e politico in corso nel paese sulla struttura, la funzionalità e la prospettiva di evoluzione dell'istituto parlamentare; dall'altro, la sperimentazione di nuove procedure e di nuovi istituti da tempo iniziata nelle due Camere. Certo, la concomitanza di un dibattito politico in corso tra i partiti e nel paese per la soluzione della crisi governativa non consente — come d'altra parte è dimostrato dall'andamento di questo dibattito — che intorno ad un problema di così rilevante e primaria importanza, come quello della riforma dei regolamenti parlamentari, si incentri l'attenzione delle forze politiche e dell'opinione pubblica più attenta, per cui sarà opportuno, a mio avviso, riprendere il discorso oggi iniziato in un momento in cui il Governo (organo costituzionale cui compete, attraverso il Presidente del Consiglio, di dirigere la politica generale ed esserne responsabile dinanzi al Parlamento) partecipi a questo dibattito per esprimere la sua opinione, specie su quegli aspetti della riforma che attengono proprio ai rapporti fra Parlamento e Governo stesso. D'altra parte, proprio su questo punto dei rapporti fra Parlamento e Governo in molti sorge il dubbio (ne ha parlato in quest'aula con maggiore autorevolezza l'onorevole Lucifredi) che le soluzioni prospettate dalla Giunta finiscano con il rompere l'attuale sistema costituzionale, incentrato su un meccanismo assai delicato di ripartizione di competenze e funzioni fra questi organi.

Non ripeterò su questo tema le osservazioni avanzate dall'onorevole Lucifredi. Desidero solo soffermarmi per un momento sui problemi che si aprono con la introduzione del nuovo istituto della risoluzione previsto dall'articolo 113 del progetto. In realtà, con tale disposizione si accorda a ciascuna Commissione, negli affari di propria competenza, di deliberare a nome e per conto dell'intera Camera atti di orientamento e di indirizzo, tendenti evidentemente

ad impegnare il Governo. Con tale disposizione si ammette in definitiva che le Commissioni possano con autonoma iniziativa aprire e chiudere delle procedure di indirizzo, cioè compiere atti che implicitamente esprimono sfiducia verso il Governo e ne chiamano in causa la responsabilità. Tali procedure certamente si riflettono sull'attuale equilibrio costituzionale che attribuisce esplicitamente al Governo la funzione di indirizzo politico e amministrativo e stabilisce che soltanto le Camere possono accordare o revocare la fiducia.

Né vale ad eliminare le perplessità e i dubbi che questo istituto solleva la garanzia prevista dal terzo comma dell'articolo 113, in base al quale è conferita al Governo la facoltà di chiedere che sulle risoluzioni non gradite possa essere chiamata a deliberare l'intera Camera, e ciò a salvaguardia di una visione unitaria della politica generale del Governo. Trattasi, in realtà, di una salvaguardia del tutto illusoria, perché certamente la risoluzione, espressione di un dibattito già concluso in Commissione, finisce per produrre, al di là di qualsiasi conseguenza giuridica vincolante, degli effetti morali e politici che in sostanza costituiscono l'obiettivo primario della Commissione.

Con tale istituto, in definitiva, finirebbero per accentuarsi le tendenze disgregatrici e centrifughe che compromettono l'indirizzo del Governo, rendendo sempre più difficili gli sforzi per coagulare una maggioranza parlamentare su un programma vincolante di Governo. È vero che l'istituto della risoluzione è previsto in molti organismi internazionali, ma esso assume il valore di semplice raccomandazione e non tende, come nel nostro caso, a definire « indirizzi » di politica governativa su specifici argomenti. Se la Giunta volesse insistere nel proporre l'istituzione di questa nuova procedura, sarebbe a mio avviso importante chiarirne e limitarne la portata, assegnando all'istituto medesimo, nelle ipotesi che il Governo esprima il suo veto, un valore di raccomandazione o, se si vuole, di ordine del giorno.

Tra le innovazioni introdotte quella della programmazione dei lavori della Camera merita, a mio avviso, la più incondizionata adesione. Infatti è questo uno dei punti in cui l'attuale regolamento palesa più chiaramente il suo invecchiamento. Ormai il principio della programmazione è stato generalmente accolto in Italia con le sue implicazioni di scelte e di priorità; è inconcepibile quindi non giungere ad una previsione organica dei lavori della Camera, ciò anche per sintonizzare nel modo migliore i nostri lavori parlamentari alle esigenze del piano. Con il sistema accolto, in realtà, si viene ad istituzionalizzare un principio già affermatosi come esigenza pratica insopprimibile.

Certo qualche perplessità può anche sollevare il metodo introdotto per la definizione del programma; alcune osservazioni avanzate dall'onorevole Lucifredi sulla unanimità richiesta in sede di conferenza dei capigruppo lasciano perplessi ed inducono ad una più attenta meditazione. Ritengo che in questa materia, per la natura stessa dei lavori parlamentari esposti alle esigenze più varie ed imprevedibili, sia difficile trovare una procedura ottimale che non lasci adito a qualche dubbio. Ciò però non ci impedisce di riconoscere che il principio introdotto costituisce un notevole miglioramento dell'organizzazione dei lavori parlamentari, che pone il Parlamento in grado di vagliare e di pronunciarsi sugli interessi sui quali il paese attende adeguate risposte normative.

In definitiva, il principio della programmazione con carattere impegnativo rappresenta certamente una innovazione ed una conquista positiva. Non possiamo nasconderci, tuttavia, che il sistema medesimo dovrà essere applicato con molta elasticità. È necessario forse chiarire che ci troviamo di fronte ad una norma interna più di carattere programmatico che precettivo, la cui attuazione e il cui corretto funzionamento dipenderanno più che dalle rigide statuizioni, dall'opera avveduta e prudente del Presidente della Camera, il quale per la sua posizione *super partes*, ponendosi come arbitro fra le contrapposte istanze provenienti dalle forze politiche rappresentate nell'Assemblea, può essere in condizione di svolgere, come d'altra parte già svolge, una utile, indispensabile ed efficace opera di mediazione.

In ordine al procedimento legislativo desidero attirare l'attenzione della Giunta sull'articolo 74, primo comma, che attribuisce, in materia di assegnazione di progetti di legge, in via esclusiva, al Presidente della Camera il diritto di stabilire la Commissione competente. In sostanza, modificando l'articolo 21 dell'attuale regolamento, si è finito con l'eliminare il diritto del deputato di chiedere, in tema di assegnazione alle Commissioni, una diversa deliberazione della Camera. È vero che, in fatto, alla richiesta di deliberazione della Camera si è fatto ricorso raramente; ciò però conferma che una tale procedura non rappresenta un intralcio ai lavori parlamentari, mentre la possibilità di chiedere l'intervento dell'Assemblea certamente costituisce un completamento del potere di iniziativa assegnato dalla Costituzione a ciascun membro della Camera.

Già ieri l'onorevole Lucifredi ha avanzato qualche osservazione sulla formazione delle Commissioni. Consentite che anche io, pur dopo una breve esperienza parlamentare, attiri l'attenzione della Giunta su questo importante e delicato problema che influisce direttamente sul funzionamento delle Commissioni. A tutti è noto che

le Commissioni si trovano spesso in difficoltà per l'assenza obbligata e quindi giustificata di molti dei loro membri. Molti deputati sono costretti a partecipare in via continuativa ai lavori di più Commissioni permanenti e spesso anche a quelli delle Commissioni speciali, con conseguenze negative sui lavori delle Commissioni medesime. Ora, non esiste alcuna norma di carattere superiore che stabilisca l'obbligatorietà della partecipazione ai lavori delle Commissioni: l'unico principio da rispettare è quello che le Commissioni siano formate in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Orbene, tale proporzione può rispecchiarsi anche riducendo il numero dei membri effettivi delle singole Commissioni; potrebbe a questo proposito istituirsi un elenco di deputati « a disposizione » in cui comprendere i membri del Governo, i segretari dei partiti, i membri delle Commissioni speciali e chiunque altro desideri non partecipare in via permanente ai lavori delle Commissioni, lasciando ovviamente impregiudicato per ciascun deputato il diritto di intervenire ai lavori delle Commissioni stesse.

Una delle norme sulle quali sono state sollevate varie riserve da parte di alcuni componenti della Giunta è quella contenuta nell'articolo 112, che introduce l'ammissibilità della posizione della questione di fiducia da parte del Governo su qualunque testo salvo quelli espressamente indicati dal quarto comma del medesimo articolo. Bene ha fatto, a mio avviso, la Giunta a consacrare in un testo scritto una prassi costituzionale ormai consolidata. D'altra parte, lo stesso regolamento non è altro che una raccolta di usi che è bene trasferire nel testo scritto dopo l'avvenuto consolidamento dei medesimi, per cui, a mio avviso, questa norma deve essere mantenuta nei termini proposti.

L'articolo 58 dell'attuale regolamento attribuisce poteri di polizia alla Camera che li esercita tramite il suo Presidente, e prevede altresì il divieto per la forza pubblica di entrare nell'aula se non su ordine del Presidente e dopo che la seduta sia stata sospesa o tolta. Siamo in tema di immunità della sede della Camera, cioè di un principio che consiste nel non sottrarre alla competenza dell'autorità dello Stato la cognizione dei fatti che si verificano all'interno di tali sedi e quindi l'applicazione, qualora tali fatti costituiscano reato, di quelle misure punitive nei confronti dei soggetti responsabili previste dall'ordinamento giuridico italiano. Ma secondo tale principio — fatte salve le attribuzioni degli organi competenti — l'eventuale esercizio di poteri coercitivi per fatti commessi nell'ambito della sede parlamentare deve essere autorizzato dall'Assemblea. Ciò premesso, dobbiamo osservare che il corrispondente articolo 63 del progetto riproduce, a detta della Giunta,

l'attuale articolo 58 con modificazioni puramente formali. In realtà, la dizione « La polizia della Camera » è sostituita con la seguente: « I poteri necessari per il mantenimento dell'ordine ». A mio avviso, la dizione adottata è limitativa rispetto alla precedente; infatti non sembra che i poteri di polizia possano ridursi ad una mera autonomia nell'organizzazione interna, nel senso della piena autodeterminazione della fissazione dei criteri per l'accesso nei palazzi, per la sicurezza interna delle persone e delle cose. Si deve ritenere, invece, che il potere di polizia tenda a sottrarre ad ogni effetto la guardia di servizio dalla dipendenza degli organi in via ordinaria gerarchicamente sopraordinati, ponendoli alle dipendenze funzionali delle Assemblee per l'espletamento di determinati compiti che vanno certamente al di là del puro e semplice « mantenimento dell'ordine ».

È opportuno, quindi, conservare la dizione del regolamento vigente, che meglio realizza il principio dell'immunità della sede ed i poteri ad esso direttamente connessi.

Per ultimo desidero accennare ad un problema che non viene affrontato nel nuovo regolamento, quello cioè di una norma che chiarisca in via definitiva quale valore sia da attribuire agli atti dell'Assemblea anteriori alle deliberazioni e sulle deliberazioni medesime.

Tale problema si inserisce in quello, più ampio, del sindacato esperibile dal giudice costituzionale sugli atti della Camera attinenti al procedimento di formazione delle leggi.

Ritengo, a questo proposito, che si debba affermare il principio dell'insindacabilità, come conseguenza ed effetto del principio dell'indipendenza delle Assemblee parlamentari. Tale prerogativa, infatti, attiene in modo ineliminabile alla posizione che il Parlamento occupa nel nostro ordinamento costituzionale.

D'altra parte la Camera dei deputati, nella seduta del 28 gennaio 1960 (si vedano gli *Atti parlamentari* della terza legislatura, pagina 12809), discutendosi le proposte di legge Resta n. 1259, e Luzzatto n. 22, nonché il disegno di legge n. 677, relativi alla promulgazione e pubblicazione delle leggi e al *referendum*, approvò un articolo aggiuntivo, presentato dall'onorevole Cossiga, del seguente tenore: « Il messaggio del Presidente di ciascuna Camera, unicamente, fa fede della regolarità del procedimento di formazione della legge e del testo approvato ».

Poiché non è necessario disciplinare questa materia con legge, trattandosi di regolamentazione dell'attività autonoma delle Camere, potrebbe essere opportuno inserire nel nostro regolamento un articolo aggiuntivo che potrebbe così suonare: « Il messaggio del Pre-

sidente della Camera con il quale si dà comunicazione al Presidente della Repubblica o all'altro ramo del Parlamento dell'avvenuta approvazione di un testo legislativo è l'unico atto che fa fede pienamente nei confronti dei terzi quanto al contenuto delle deliberazioni adottate. Nell'ipotesi che il messaggio di trasmissione contenga degli errori dovuti a qualsiasi causa, il Presidente della Camera provvede a correggerli con un nuovo messaggio ».

In tal modo non si elimina il sindacato formale della Corte costituzionale, ma lo si limita all'esame del messaggio, che diventa l'unico testo facente fede pienamente nei confronti dei terzi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che questo dibattito, al di là dei consensi o delle critiche, sia stato comunque utile e produttivo. Il mio auspicio è che su questa materia, poiché da tutti è avvertita l'esigenza, pur con diverse sfumature, di un effettivo ammodernamento del nostro regolamento, possa essere al più presto ripresa la discussione, dopo l'ulteriore esame da parte della Giunta delle proposte di emendamento.

Mi auguro però che per quell'epoca le forze politiche avvertano la sensibilità di appuntare la loro migliore attenzione su questo fondamentale problema, sollecitando dibattiti, studi e incontri anche con i gruppi parlamentari, chiamati in quest'occasione solo all'ultimo momento ad esprimere il loro parere.

Così facendo, potremo veramente realizzare l'auspicio dei nostri relatori, e cioè che dalla riforma dei regolamenti parlamentari prenda l'avvio un più ampio discorso di rinnovamento istituzionale. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

---

### Seduta di giovedì 23 luglio 1970.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIFREDI

INDI

DEL PRESIDENTE PERTINI

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

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

È iscritto a parlare l'onorevole Lattanzi. Ne ha facoltà.

LATTANZI. Signor Presidente, intendo contenere l'intervento nei limiti di tempo stabiliti dal progetto di nuovo regolamento al nostro esame, in ossequio preventivo a norme che io ritengo pienamente meritevoli di approvazione, in relazione appunto alle esigenze di una accelerazione dei lavori dell'Assemblea, compatibilmente con il diritto di ogni deputato di esprimere liberamente e compiutamente il proprio pensiero.

Discutere del nuovo regolamento della Camera in queste ore, mentre è in atto una difficile crisi di Governo, aperta completamente al di fuori del Parlamento e, come si è detto e scritto in questi giorni, addirittura al di fuori dei partiti - i quali pure hanno nel nostro sistema riconoscimento e rilevanza costituzionali - potrebbe apparire, per certi versi, il generoso ma forse vano tentativo di riaffermare prerogative che gruppi, personaggi o mezze figure deliberatamente ignorano e mortificano, per inseguire la via dell'avventura e della provocazione.

Infatti, il senso del nuovo regolamento, chiaramente espresso dagli onorevoli relatori e autorevolmente in più occasioni ribadito dal Presidente Pertini, non è tanto quello di apprestare una normativa più organica e moderna (secondo una aggettivazione di uso corrente), ma piuttosto quello di adeguare le strutture istituzionali dello Stato alla realtà che si evolve secondo una crescente volontà di partecipazione e di assunzione di piena responsabilità nelle decisioni da parte dei lavoratori; dal che discende un tipo nuovo di rapporto fra organi rappresentativi e cittadini, una rispondenza della stessa organizzazione dell'attività interna di tali organi a questo diverso concetto di manifestazione e di esercizio della sovranità popolare.

Ignorare o svalutare le prerogative del Parlamento significa, perciò, contrastare questa volontà di trasformazione e di rinvigorismento della funzione che gli istituti rappresentativi hanno nel processo di costruzione di una effettiva democrazia, nell'intreccio necessario con quei nuovi istituti che vanno dal basso configurandosi nella tumultuosa ma esaltante stagione che stiamo vivendo.

Non è privo di significato il fatto che coloro che più tenacemente avversano il progetto di nuovo regolamento della Camera, attaccandolo frontalmente o tentandone subdolamente l'insabbiamento, appartengono agli stessi gruppi, correnti o schieramenti che hanno preparato - e si può dire, per alcuni di loro, premeditato - la crisi extraparlamentare di questi giorni e che hanno sparato bordate contro il libero funzionamento delle assemblee regionali (vedi la sortita del signor Butini per la Toscana e l'Umbria, vedi il sabotaggio della DC e del PSU per la riunione dell'assemblea cala-

brese): gruppi, schieramenti e correnti che si oppongono alla democratica dialettica che deve presiedere alla formazione delle maggioranze nei comuni e nelle province.

Ma voler discutere del nuovo regolamento della Camera in queste ore, voler affrettare i tempi, cioè, di una revisione ormai indilazionabile in relazione all'evoluzione della nostra società e alla qualificazione sempre maggiore della cosiddetta domanda politica che sale dal paese, assume per altri versi una significazione politicamente rilevante: vuol dire che i rappresentanti del popolo intendono riaffermare i loro diritti costituzionali contro i poteri occulti, ma non troppo, che interferiscono e dirigono al di fuori e al di là degli organi istituzionali sovrani. È per tali considerazioni di fondo che noi apprezziamo ed approviamo la determinazione con la quale il Presidente Pertini persegue il meritorio fine di consentire il sollecito varo del nuovo regolamento.

Ciò non vuol dire – lo dichiaro lealmente – che i deputati del PSIUP condividano in ogni sua norma il progetto che ci viene sottoposto, pur dandone una valutazione d'assieme sostanzialmente positiva. Non concordiamo, ad esempio, con la disciplina prevista per la questione di fiducia di cui all'articolo 112 del progetto; più esattamente concordiamo con i commi terzo e quarto del detto articolo, i quali pongono limiti temporali e di materia alla facoltà del Governo di ricorrere alla posizione della fiducia, in quanto si muovono nella direzione della nostra tesi principale: quella, cioè, della abolizione dell'istituto della fiducia così come finora la prassi e la consuetudine lo hanno delineato. Noi sosteniamo, in sostanza, che la questione di fiducia può essere posta dal Governo ogniqualevolta lo voglia, ad eccezione dei casi previsti dal comma quarto dello stesso articolo 112, tra cui quello, del tutto ovvio, della proposta d'inchiesta parlamentare, in quanto la funzione che a detto potere d'inchiesta si attribuisce, quale forma principale di esercizio del controllo da parte dell'Assemblea, non trova corrispondenza alcuna con la questione di fiducia posta dal Governo né con essa si concilia.

Noi quindi sosteniamo che il Governo possa porre la questione di fiducia, senza però che questo rappresenti un elemento di alterazione dello svolgimento e delle modalità di votazione della Camera o, peggio ancora, un elemento di coartazione della volontà dei deputati. La posizione della questione di fiducia, in altre parole, deve avere il valore di una dichiarazione politica del Governo, da cui risulti chiaramente che su un certo argomento esso ritiene sia in discussione il rapporto fiduciario che lo lega alla maggioranza che lo ha investito della sua funzione; ma senza che ciò significhi

in alcun modo violazione della libera determinazione dei singoli parlamentari o sconvolgimento dell'ordine regolamentare dei lavori.

Noi osserviamo anche come il sistema dei controlli, pur pregevole nel suo complesso così come previsto dal progetto in esame, non sia del tutto sufficiente per affermare questa precipua e primaria funzione che il Parlamento deve esercitare. All'articolo 139, ad esempio, al primo comma noi sosteniamo che non solo debbono e possono essere richieste notizie e convocati i ministri dalle Commissioni, ma possano e debbano essere convocati anche funzionari dei ministeri e dell'amministrazione pubblica in generale. Sempre in materia di controlli, noi sosteniamo che deve essere possibile, da parte delle Commissioni, convocare, per richiedere informazioni e notizie, i magistrati della Corte dei conti in relazione ai compiti di controllo che sono propri di questo istituto.

Noi sosteniamo anche che quanto previsto all'articolo 23, ad esempio, circa la possibilità delle Commissioni di istituire nel proprio seno comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza, debba intendersi nel senso che questi comitati possano avere anche funzioni, competenze e poteri di controllo. E in questo senso anche da altri gruppi politici sono stati sollevati nei giorni scorsi motivi di perplessità in relazione proprio a tale più ampia funzione primaria di controllo che si vuole attribuire alla Camera, anche attraverso le sue Commissioni permanenti.

Noi affermiamo, in definitiva, una sostanziale adesione d'assieme al progetto che ci viene presentato, pur con le riserve cui ho accennato, e con altre che per brevità trascurò, ed anche se la mia parte ritiene che debbano essere proposti a tempo debito alcuni - non molti - emendamenti. Questa valutazione positiva si fonda soprattutto su alcuni aspetti che emergono dal progetto nel suo complesso: ad esempio, una notevole esaltazione del lavoro delle Commissioni, che noi apprezziamo; la possibilità che gli emendamenti, di regola, vengano presentati alle Commissioni; l'accrescimento e la regolamentazione dei poteri di controllo e conoscitivi attribuiti alle Commissioni; l'attribuzione all'ufficio di Presidenza delle Commissioni della possibilità di determinare l'ordine del giorno; l'attribuzione di maggiori compiti al Comitato dei nove; la strutturazione in ogni Commissione del Comitato pareri e dei Comitati permanenti di cui all'articolo 23; la possibilità di presentare interrogazioni o di averne risposta in Commissione ed altro che inerisce a tale importante settore di attività della Camera.

Apprezziamo altresì la ristrutturazione delle competenze attribuite per materia ad alcune Commissioni; così, per la Commissione affari costituzionali, alla quale viene giustamente conferito un accresciuto rilievo; così per le Commissioni interni, esteri, lavoro,

istruzione, industria. Apprezziamo inoltre la accelerazione dell'*iter* complessivo del lavoro della Camera attraverso la fissazione di termini, la limitazione degli interventi, la disciplina dei progetti di legge presentati nelle precedenti legislature, i quali, se discussi, hanno una procedura istruttoria abbreviata nella nuova legislatura. Siamo anche d'accordo sulla istituzionalizzazione dei gruppi parlamentari in termini più precisi, con poteri più pertinenti. Siamo d'accordo sui poteri conferiti alla conferenza dei capigruppo in relazione alla programmazione, alla calendarizzazione dei lavori dell'Assemblea.

Quindi, per questi e per altri motivi, noi siamo dell'avviso che il nuovo regolamento, nella sostanza, sia apprezzabile, pur ribadendo alcune nostre riserve. Non comprendiamo, in definitiva, certe pesanti accuse che sono state condotte, anche in questa aula, da parte di alcuni colleghi alla sua impostazione complessiva. Si è detto da più parti che si è consacrato o codificato, o si vuole consacrare o codificare, attraverso il nuovo regolamento una specie di regime assembleare che verrebbe a sovrapporre o a dilatare i poteri degli organi legislativi nei confronti dei poteri dell'esecutivo e del Governo.

In sostanza, da alcune parti si ritiene che il Parlamento debba rappresentare una specie di organo ausiliario del Governo, e quindi conformarsi a questa esigenza dell'esecutivo, e non invece riaffermare le sue prerogative costituzionali in relazione non solo ai procedimenti di formazione della legge, ma anche al potere di indirizzo e di orientamento, di controllo e di informazione che sono connotati alla stessa caratteristica costituzionale del nostro sistema e del nostro ordinamento e quindi al Parlamento stesso. Pertanto, un regolamento che esalti e precisi queste prerogative, in un momento in cui il potere legislativo è sottoposto alla prevaricazione di altri poteri, non è che da approvare. I poteri cui ho fatto cenno sono completamente al di fuori del sistema: sono i centri di potere economico che si muovono e decidono nel nostro paese; sono quindi centri esterni al nostro ordinamento costituzionale.

Vi sono inoltre prevaricazioni da parte dell'esecutivo, in una serie di atteggiamenti, di iniziative e di manifestazioni che in questa sede non vale la pena di ricordare; a volte la stessa magistratura, o almeno alcuni settori di essa, non sono estranei ad una forzatura della legge e, in definitiva, dell'equilibrio tra i poteri dello Stato. Quindi, ripeto, in tempi di prevaricazione contro il potere legislativo, io credo che un regolamento che tenda a riaffermare le prerogative del Parlamento sia da apprezzare. Esso va nella direzione giusta per far sì che il Parlamento sempre di più rappresenti una

garanzia nei confronti di tendenze involutive ed autoritarie che non sono certo assenti in questo momento nel nostro paese.

Il nostro regolamento della Camera, come è stato scritto nella relazione e come è stato detto dall'onorevole Luzzatto, è un punto di arrivo, nel senso che raccoglie quanto l'esperienza ha suggerito in questi decenni di vita delle nostre istituzioni parlamentari, e quindi utilizza una serie di norme già contenute nel vecchio regolamento, seppure in maniera disorganica a causa delle sovrapposizioni verificatesi nel corso degli anni (che pure rappresentavano momenti corrispondenti alla funzionalità della nostra vita assembleare).

Il regolamento, nel progetto che ci viene presentato, tende ad utilizzare quanto di buono l'esperienza ha suggerito, ma rappresenta nello stesso tempo un punto di partenza – come giustamente hanno affermato i relatori – una piattaforma sulla quale possono inserirsi nuove soluzioni in relazione all'evolversi della società, la quale chiede una sempre maggiore partecipazione dei cittadini per contribuire ad esaltare la sovranità popolare e renderla veramente determinante per le scelte del paese. In tal senso, quindi, noi diamo un giudizio positivo sul progetto che ci viene proposto, ma questo apprezzamento complessivamente favorevole non esclude la possibilità di migliorare alcuni aspetti: quelli cui ho brevemente accennato prima.

Nel concludere, ripeto che non si deve aver paura di ribadire, consacrare e sancire nel nuovo regolamento le prerogative essenziali della vita e della funzione del Parlamento. Nel loro organo ufficiale, i socialdemocratici affermavano qualche giorno fa che esiste un pericolo nell'impostazione del nuovo regolamento, soprattutto nella terza parte, che da essi è ritenuta sovversiva e rivoluzionaria: quella relativa alle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione. Affermavano che il pericolo deriva dalla tendenza ad ammettere la dilatazione di uno dei poteri – cioè del legislativo – a discapito degli altri, e in particolare dell'esecutivo. Semmai, invece, il pericolo che si presenta nella situazione attuale del nostro paese è inverso: è cioè quello di una dilatazione dei poteri, anche se non consacrata in norme o documenti, dell'esecutivo ai danni del potere legislativo.

Il Parlamento deve rappresentare sempre, e particolarmente in questo momento, un elemento di salvaguardia contro tendenze involutive o autoritarie che permangono e sono forti, nonostante tutto, nel nostro paese. Quindi il regolamento che ci viene proposto, e che tende all'esaltazione di queste funzioni e di queste prerogative, ci trova consenzienti. (*Applausi all'estrema sinistra*).

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

TRUZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che riuscirò ad essere abbastanza breve, poiché mi occuperò soltanto di alcuni aspetti particolari del nuovo regolamento che ci viene proposto, ed anche perché altri colleghi del mio gruppo hanno esaminato questo regolamento in modo più esteso.

Credo che non sia difficile essere d'accordo sull'esigenza, da tutti sentita, che la Camera si desse un nuovo regolamento più rispondente alla mutata dinamica della nostra società. Ecco perché all'inizio di questo mio breve intervento desidero anzitutto esprimere anch'io il più vivo apprezzamento a tutti i membri della Giunta per il regolamento per questo considerevole e ponderoso lavoro, compiuto certamente nello sforzo apprezzabile di dare alla Camera un nuovo regolamento più adeguato ai tempi. Il testo che ci viene presentato rappresenta in molti punti una valida risposta alle esigenze di rendere più funzionale e rappresentativo il lavoro della Camera. Grazie quindi ai colleghi della Giunta, e prima di tutti al nostro Presidente, per la loro fatica che ci permette di avere oggi dinanzi a noi il nuovo testo di regolamento da discutere ed approvare.

Premesso questo doveroso riconoscimento, nel mio breve intervento mi limiterò ad esprimere – con tutta franchezza – il mio netto dissenso su una proposta della Giunta, menzionata nella relazione che accompagna il progetto di nuovo regolamento, circa l'avvenire della XI Commissione agricoltura della Camera. Premetto che concordo pienamente e sinceramente su alcune affermazioni contenute nella suddetta relazione, specie là dove si sottolinea la necessità di far sì che la rappresentanza di tutti i cittadini in questa Camera sia resa più viva e reale. Ma, proprio per questo, io trovo (mi si permetta la parola) incomprensibile e inspiegabile la proposta di sopprimere, sia pure in avvenire, la rappresentanza parlamentare di nientemeno che 10 milioni di italiani. Ciò non si ritrova da modifiche nell'articolazione, ma si tratta di una proposta fatta dalla Giunta. Nelle note dei relatori, infatti a pagina 28, a commento dell'articolo 23, dopo varie considerazioni sulle Commissioni permanenti, si legge: « Circa l'XI Commissione dell'agricoltura, la Giunta ne propone il mantenimento solo in via provvisoria fino al momento della piena assunzione da parte delle regioni delle competenze ad esse spettanti in materia agricola ».

Onorevoli colleghi, innanzitutto mi si permetta di esprimere il mio stupore perché, ad una proposta di tale rilevanza e di tale gravità, da parte della Giunta non si sia sentito il dovere di dare una adeguata motivazione. Pur se non nel testo, si tratta infatti di una

proposta che viene fatta alla Camera e, se la Camera recepisce con un voto questa nota, consacrerrebbe un impegno a considerare provvisoria la rappresentanza dell'agricoltura italiana nella Camera dei deputati.

Non solo non si è data un'adeguata motivazione, ma non se ne è data alcuna. Quindi non è dato sapere a noi in aula, discutendo del progetto di riforma del regolamento, per quali motivi la Giunta per il regolamento sia arrivata a queste conclusioni. Immagino che ce ne dovranno essere stati per fare alla Camera una proposta di questo genere, che io mi chiedo ancora che cosa significhi: che dopo le regioni abbiano assunto la loro competenza in materia di agricoltura la Camera dei deputati italiana non si occuperà più dei problemi dell'agricoltura italiana? Per tradurre ciò nella sua dimensione numerica: significa che la Camera non si occuperà più della vita e dei problemi del 20 per cento della popolazione italiana? Questo mentre si parla di un nuovo regolamento, il quale renda la Camera più rappresentativa della società italiana!

La prima cosa che mi sono chiesto con stupore è questa: la Camera vuole essere più rappresentativa della società, vuole essere più viva, più reale, più rispondente? Ebbene, la Camera dovrebbe, con un voto, sancire che non si occuperà più di un quinto degli italiani!

Io pertanto devo dire che la Giunta per il regolamento perlomeno dovrebbe apprezzare le perplessità che ha sollevato una simile proposta, collocata poi stranamente nelle note dei relatori. Mi sono poi chiesto un'altra cosa: se vi erano dei motivi seri per arrivare a questo, perché non si è proposta la soppressione della Commissione agricoltura? Se non vi erano i motivi seri per sopprimere la Commissione agricoltura, per quale ragione se ne è parlato ora? In fin dei conti la Giunta per il regolamento in questa Camera penso che rimarrà e, quando si fosse constatato che si può fare a meno della Commissione agricoltura nel tempo, la Giunta per il regolamento avrebbe sempre potuto proporre alla Camera, nel futuro, la sua soppressione.

Io chiedo scusa ai colleghi della Giunta ai quali ho espresso e ripeto il mio convinto apprezzamento, se mi pare di poter dire che la prima impressione che si prova per questa proposta, al di fuori delle buone intenzioni degli estensori, è che si tratta di un ulteriore motivo di inutile umiliazione del mondo delle campagne. Si tratta, ripeto, di una inutile umiliazione; non credo vi possa essere un'altra definizione.

Onorevoli colleghi, troppo spesso, nelle campagne, le popolazioni agricole registrano con dispetto, con amarezza la sempre mi-

nore considerazione nella quale sono tenute nel contesto della vita politica del paese. Per ragioni che sono certo comprensibili, il mondo oggi pensa in chiave di sviluppo industriale e si disinteressa, ogni giorno di più, dell'attività agricola e delle popolazioni rurali, ma non è che questo non venga registrato dalle popolazioni agricole. Eliminare quindi la loro rappresentanza specifica in seno al Parlamento italiano costituirebbe, ripeto, un'inutile umiliazione.

Sarebbe stato meglio, certo, se questa nota, nel progetto di nuovo regolamento, non fosse apparsa, dato anche l'apprezzamento che noi dobbiamo esprimere per quanto riguarda lo sforzo di dare alla Camera un nuovo regolamento, ed anche per la serietà stessa di questo nuovo regolamento. Ma dal momento che questa nota è apparsa — anche se non è contenuta nel testo — è necessario parlarne; la Giunta ha fatto alla Camera una proposta, sia pure per tempi dilazionati, ma la proposta esiste. Si potrebbe obiettare che questa tesi non è contenuta negli articoli, ma esiste pur tuttavia una proposta che la Camera o recepisce o respinge, anche come tendenza, come indicazione.

Per quanto riguarda il merito, ritengo che prima di prendere una decisione del genere, si debba aspettare un certo periodo di tempo, e cioè fino al momento in cui non si stabilirà quali funzioni saranno deferite alle regioni in materia di agricoltura, e quali funzioni, invece, rimarranno di competenza dello Stato. Personalmente ritengo che parlarne adesso sia perfettamente inutile. Ma anche se si vuole esprimere fin da adesso un giudizio di merito sulla proposta, mi pare di poter dire che essa appare quanto meno meritevole di una più attenta riflessione, per i motivi che desidero illustrare molto brevemente.

Innanzitutto — e di questo la Giunta dovrà tenerne conto — allo stato dei fatti mancano le leggi-quadro; mancano cioè gli elementi di giudizio per decidere se sia utile, o no, il mantenimento della Commissione agricoltura, dal momento che non si sa quale parte della materia agricola sarà deferita alle regioni. Oggi come oggi, ripeto, mancano le leggi-quadro. Come si può quindi esprimere un giudizio in mancanza di questi elementi di base?

Una seconda questione da porsi è questa: rimarrà il Ministero dell'agricoltura? E se rimarrà, a chi farà capo nel Parlamento italiano? In terzo luogo, se rimarrà, come è certo — io di questo sono convinto e lo dimostrerò successivamente — e con compiti importantissimi, a quale Commissione andrà a riferire il ministro competente?

Un'altra domanda che dobbiamo fare è questa: se rimangono nel Parlamento italiano le specifiche rappresentanze settoriali del-

l'industria e del commercio, per quali ragioni non devono rimanere le specifiche rappresentanze dei 10 milioni di italiani che si occupano di agricoltura ?

Ma, anche a prescindere da quanto ho detto, la proposta della Giunta (questa è la parte più strana che io trovo nel regolamento) relativamente alla nota dei relatori è in netto contrasto con le proposte che la Giunta fa alla Camera negli articoli 121, 122 e 123 del nuovo testo di regolamento.

Basta leggere ciò che quegli articoli stabiliscono. Dichiaro che, a questo punto, la mia incomprendenza aumenta. L'articolo 121, nel capitolo XXVIII delle procedure di collegamento con l'attività di organismi comunitari e internazionali, recita: « Ogniqualvolta alla Camera siano formalmente trasmessi testi di risoluzioni votate dal Parlamento europeo nonché testi di decisioni adottate da Assemblee internazionali alle quali partecipano delegazioni della Camera, il Presidente, dopo averne fatto dare annuncio o lettura all'Assemblea, ne dispone la stampa e il deferimento alle Commissioni competenti.

« Su richiesta di un rappresentante di Gruppo o del Governo, la Commissione apre sul documento un dibattito limitato ad un oratore per gruppo. Il dibattito può concludersi con l'approvazione di una risoluzione ai sensi dell'articolo 113 ».

E il commento dice: « La norma – vivamente sollecitata dagli organismi assembleari internazionali ai quali la Camera partecipa con proprie delegazioni – risponde all'esigenza di offrire una sede specifica di esame per quei documenti che le predette Assemblee ritengono di sottoporre all'attenzione dei parlamenti nazionali.

« In tal modo si cerca di favorire un maggior collegamento fra sede nazionale e sede internazionale, in prosecuzione dell'impegno delle varie delegazioni.

« Anche per questa ipotesi, è previsto l'uso eventuale dello strumento della risoluzione ».

L'articolo 122 recita: « Su domanda di un rappresentante di Gruppo o del Governo, ciascuna Commissione può disporre che, per la materia di propria competenza, in relazione a proposte della Commissione della Comunità europea pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Comunità e in previsione dell'inserimento di determinate materie all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri della Comunità, si svolga un dibattito preventivo limitato ad un oratore per Gruppo e con l'intervento del Ministro competente. Non si applicano le disposizioni dell'articolo 113... ».

L'articolo 123 recita: « Gli atti normativi emanati dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione della Comunità europea, non ap-

pena pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità, sono deferiti per l'esame alla Commissione competente per materia. Entro il termine di trenta giorni, la Commissione esamina il testo normativo in questione e può esprimere in un documento finale il proprio avviso sulla opportunità di possibili iniziative... ».

Faccio presente alla Camera che quasi tutti i regolamenti della Comunità trattano materia agricola. Il regolamento, nelle norme citate, stabilisce che i regolamenti prima e dopo fanno capo alla Commissione specifica competente, e la Giunta propone di sopprimere questa Commissione, proprio quella Giunta che propone la procedura di consultazione preventiva con il Parlamento nella Commissione specifica (e ripeto che i regolamenti comunitari riguardano quasi tutti l'agricoltura). Allora, a questo punto mi domando perché siano stati scritti gli articoli 121, 122 e 123 se poi non vi deve essere la Commissione specifica per quei trattati che per l'80 o il 90 per cento riguardano proprio i regolamenti concernenti l'agricoltura nel Mercato comune europeo.

Onorevoli colleghi, voglio far presente (affermo una cosa di una certa rilevanza) che se il Parlamento italiano volesse approvare una simile norma, dovrebbe tener conto che i regolamenti comunitari sono leggi approvate anche dal Governo italiano, e sono leggi operanti senza il consenso del Parlamento italiano, il quale ha già dato definitivamente il suo consenso approvando i trattati di Roma.

Spero che la Giunta per il regolamento voglia accettare di cancellare questa norma dal nuovo testo affinché non arrivi a Bruxelles la notizia dell'intenzione di sopprimere la rappresentanza dell'agricoltura italiana. Non so quale impressione farebbe una simile notizia nel MEC, dato che noi crediamo nel MEC e non vogliamo uscirne; coloro che non credono in questo organismo internazionale e vogliono uscirne hanno perfettamente ragione nel proporre una simile norma. Noi quindi chiediamo che questa norma sia da considerarsi come mai proposta.

I colleghi non ignorano che i settori della produzione agricola e della commercializzazione dei prodotti agricoli italiani, come in tutti i sei paesi della Comunità, sono disciplinati dai regolamenti comunitari sottoscritti dal Governo italiano, in tutte le loro articolazioni, per fortuna della nostra agricoltura. Se ciò non fosse, oggi non avremmo più il beneficio dei prezzi garantiti, almeno ad un certo livello, alla nostra agricoltura.

Devo dire a coloro che ritengono che la materia agricola debba essere per intero deferita alle regioni, che i settori della produzione e della commercializzazione dei prodotti non potranno essere deferiti alla competenza regionale perché si tratta di impegni presi dallo

Stato italiano; rimarranno quindi di competenza del Ministero e del nostro Parlamento.

Dato che questi settori principali per la vita agricola del nostro paese rimarranno di competenza dello Stato, non si può fare a meno, alla Camera, di una Commissione dell'agricoltura. Tra l'altro ho sentito che si voleva istituire la Commissione permanente per le partecipazioni statali. Qui la cosa diventa veramente strana. Qualora fosse stata istituita, la Commissione per le partecipazioni statali avrebbe potuto fare 10 sedute all'anno per la materia che gli compete. Si sarebbe occupata, sia pure di un settore importante, ma non certamente confrontabile con quello del mondo agricolo, con i suoi problemi, con le sue dimensioni umane, economiche, civili.

Voglio poi aggiungere che vi è ancora la materia dei contratti agrari, e non so se questo vuol dire poco, tanto più che la Corte costituzionale si è già pronunciata in proposito. Dunque, solo per riassumere le attività principali, basta ricordare quelle riguardanti la produzione, la commercializzazione, i rapporti contrattuali.

Ora, dal momento che si pensa di sopprimere la Commissione agricoltura, vorrei invitare la Giunta per il regolamento a controllare il numero delle sedute che in un anno la nostra Commissione agricoltura deve tenere e a verificare altresì quanto sia impegnativo il suo lavoro.

Nell'invitare la Camera e la Giunta a riflettere su quanto ho detto e a recepire le mie considerazioni, chiedo formalmente che la Giunta cancelli dal testo questa infelice nota a margine all'articolo 23. Ma anche se per dare soddisfazione a qualcuno si vuol lasciare la nota, la Camera dei deputati non potrà mai sopprimere la Commissione agricoltura, a meno che non si voglia far rivivere la Camera dei fasci e delle corporazioni con la sua Commissione dei problemi economici. Ma, onorevoli colleghi, il voler riunire in una sola Commissione la trattazione di problemi riguardanti l'agricoltura, l'industria e il commercio significherebbe voler creare confusione e impedire alla Commissione stessa di lavorare. Ora, tutti i partiti politici sanno che l'avvenire dei nostri contadini è legato allo sviluppo dell'associazionismo e delle cooperative. Ogni volta che nel Parlamento si è tentato di agevolare le cooperative agricole ci si è imbattuti nel muro degli interessi settoriali del commercio e dell'industria. E allora chi ha a cuore lo sviluppo della cooperazione agricola, almeno, non ci venga a proporre di mettere i problemi agricoli insieme con gli interessi industriali e commerciali, che sono pur legittimi interessi e che debbono essere dibattuti in questo Parlamento ma che comunque metterebbero il mondo agricolo in una posizione subordinata. Perciò, non ci si venga a dire che questa sarebbe una

soluzione. Sarebbe un enorme pasticcio che aggraverebbe la già esistente subordinazione contadina rispetto ad altri settori, ad altri interessi settoriali del nostro paese.

Ecco perché io chiedo la soppressione di questa nota; e chiedo che non si pensi neanche di creare una Commissione mista dei problemi economici, mettendo insieme problemi che insieme non possono stare. Ma chiedo soprattutto che il Parlamento italiano non cancelli dalla sua fisionomia la rappresentanza politica, umana, civile e democratica di dieci milioni di italiani.

Non mi pare che si possa parlare di regolamento più moderno, più democratico, più rispondente alle articolazioni della nostra società quando si cancella dalle rappresentanze specifiche quella del mondo agricolo, che in Italia rimarrà sempre una cosa importante.

Io vorrei dire agli innamorati delle teorie che, anche se tutti ci auguriamo il massimo sviluppo industriale del nostro paese, dobbiamo stare attenti e non dimenticare che l'Italia, proprio per il modo con cui il Signore l'ha creata, rimane un paese a vocazione agricola e avrà sempre un'importantissima agricoltura, qualunque sia il suo sviluppo industriale: e ringraziamo il cielo che sia così!

L'Italia, cioè, dovrà sempre rimanere un paese dotato di una agricoltura capace di attenuare i flussi dell'industria, di riparare ai danni delle frequenti congiunture sfavorevoli del settore industriale (che nessuno si augura ma che possono sempre avvenire), di rappresentare il volano di sicurezza di una certa stabilità economica del nostro paese. Non siamo né in Svezia né in Finlandia, dove l'agricoltura potrebbe anche non contare niente, ma in Italia, dove l'agricoltura è e sarà sempre una grossa realtà, dove il mondo rurale è e sarà sempre una significativa componente della nostra società. Il Parlamento democratico italiano non può non avere una rappresentanza specifica di questo mondo, anche per dimostrare la sua sensibilità verso questa parte tanto benemerita e laboriosa del nostro paese. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

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

FABBRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'essere pervenuti, a due anni di distanza dall'inizio della quinta legislatura repubblicana, a sottoporre all'Assemblea un documento così importante per la funzionalità della Camera, qual è il nuovo testo di regolamento, costituisce senza dubbio motivo di soddisfazione. In tal senso ritengo che al coro dei consensi generali che sono stati rivolti alla Giunta del regolamento si debba unire anche il mio, come espressione della gratitudine di un parlamentare verso un'opera che è de-

stinata a durare per molti anni, dando maggiore dignità e prestigio all'azione del Parlamento.

L'elogio che mi permetto di rivolgere a tutti coloro che si sono adoperati perché questo risultato venisse raggiunto è quindi sincero e sentito, anche se esso non mi impedirà di rivolgere alcune osservazioni o modeste critiche che hanno soltanto lo scopo di pervenire ad un ulteriore perfezionamento delle norme regolamentari, il che, in fondo, è funzione essenziale di questo dibattito.

L'impostazione che è stata data al nuovo regolamento è senza dubbio coraggiosa. Si è voluto fare di esso, più che un complesso di norme paludate e togate, una realtà viva e vitale, che risponda alle esigenze della società civile, quale si è venuta modificando. Ritengo pertanto che nessuno di noi possa dolersi se, perdute alcune accentuazioni formalistiche, il regolamento diventa più concreto, più profondamente aderente alla realtà attuale.

È vero che questa coraggiosa impostazione può portare talora a qualche eccesso. Alcuni di questi sono stati acutamente individuati negli interventi di oratori anche del gruppo democratico cristiano al quale appartengo. Ma non desidero addentrarmi in questa materia, non essendo io uomo di dottrina o, quanto meno, di dottrina costituzionale ed amministrativa. Mi limiterò, dunque, a quelle osservazioni che ritengo di poter fare sulla base di un'esperienza parlamentare maturatasi in sette anni di attività, in aula ma soprattutto nella Commissione della quale faccio parte. Il mio intervento dunque sarà relativo alla terza parte del regolamento, che mi pare la più coraggiosamente innovativa, e riguarderà soprattutto il tema concernente l'attività di controllo e l'organizzazione del lavoro delle Commissioni, con particolare riferimento al tema della discussione dei bilanci e di tutte le questioni riguardanti la politica economica generale del paese.

Ho avuto modo, ripetute volte, nel corso degli anni passati di lamentare – soprattutto in sede di discussione del bilancio dello Stato e di relazione sui rendiconti o sugli stati di previsione – il fatto che il vecchio regolamento, che costituiva come è stato giustamente osservato una disordinata congerie di regole disparate, non rispondeva affatto alle necessità di una discussione organica, ordinata e funzionale sulla politica generale, quale la discussione del bilancio dovrebbe comportare. Ho lamentato più volte, dopo la riforma introdotta con la legge n. 62 del marzo 1964, che la discussione del bilancio non si svolgesse nello spirito della riforma stessa, ma continuasse a procedere secondo la prassi e le norme precedenti. La maggior parte degli interventi in aula, anziché riguardare la politica generale del paese, faceva riferimento a problemi di modesta entità rela-

tivi ai vari dicasteri. Ripeto che questo è accaduto anche dopo l'approvazione della legge del 1964, n. 62.

Il nostro obiettivo, e quello di coloro che si sono dedicati alla stesura del nuovo regolamento, dovrebbe essere quello di fare in modo che detto indirizzo muti profondamente. La domanda, perciò, che a questo riguardo è opportuno porci, è la seguente: il nuovo testo del regolamento può consentire che si modifichi lo spirito delle vecchie procedure e se ne adotti una nuova, quella consigliata dalla riforma del 1964? Il progetto di regolamento prevede al riguardo che si faccia la discussione in aula sulla politica generale, ma che si approfitti della stessa per trattare tutti i problemi che riguardano in un modo o nell'altro la politica economica. Afferma, infatti, l'articolo 115, che destina un periodo apposito dell'anno (ecco un'innovazione molto importante) all'esame dei disegni di legge di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato, che contemporaneamente a tale esame vanno esaminati anche gli altri documenti relativi alla politica economica nazionale e alla gestione del pubblico denaro.

Il secondo comma dispone che « nel periodo nel quale le Commissioni sono investite dell'esame del bilancio e del rendiconto generale dello Stato, nessuna Commissione può essere convocata in sede legislativa, salvo eccezioni disposte dal Presidente della Camera per casi di particolare e indifferibile necessità ». Vi è poi al successivo articolo 119 una norma, la quale del resto non poteva non essere introdotta, ma che potrebbe costituire un pericolo nei confronti della unitarietà della discussione sulla politica economica generale. Infatti, al terzo comma è stabilito che, per la discussione sui singoli stati di previsione si adottano, in quanto applicabili, le norme dell'articolo 86, cioè le norme relative alla discussione e alla approvazione dei disegni e delle proposte di legge: anche sugli stati di previsione quindi si può prendere la parola per l'illustrazione di problemi particolari o di settore. Questo può portare, come dicevo, a disperdere la discussione.

D'altra parte mi rendo conto della impossibilità di regolamentare diversamente la materia, proprio perché deve essere salva la funzione del parlamentare di prendere la parola su tutti gli articoli di un progetto di legge e quindi anche sugli stati di previsione della spesa dei vari ministeri. Occorrerà, quindi, che al di là della norma, venga deferito al potere discrezionale del Presidente, ma ancor più al senso di autodisciplina degli stessi parlamentari, il problema del non disperdere la discussione del bilancio nei mille rivoli dei piccoli problemi settoriali, affinché essa assuma quella incisività e rilevanza che è doveroso per il documento più importante, anzi fondamentale, della vita dell'esecutivo.

Ma desidero tornare, dopo aver fatto queste osservazioni, a qualche considerazione di natura generale sulla terza parte del progetto di nuovo regolamento dedicata alle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione. In sostanza, la Giunta per il regolamento si è proposta di aprire il Parlamento a tutte le informazioni, a tutte le espressioni della volontà e degli orientamenti politici del paese in ordine alla multiforme attività dell'intervento pubblico, nonché di consentire un maggiore e più tempestivo controllo sull'attività dell'esecutivo da parte del Parlamento, nel pieno rispetto delle reciproche competenze costituzionali.

L'attività di controllo, quindi, non sarà più episodica come ora avviene, limitandosi all'esame del rendiconto, ma continua e globale in modo che permetta di valutare complessivamente l'azione del Governo nei vari settori. Credo che l'opportunità di questa nuova impostazione dell'azione di controllo del Parlamento discenda, oltre che dalle esigenze che si erano venute maturando in tutti questi anni e di cui si era fatta portavoce ripetutamente la Commissione bilancio, dalla necessità di rivalutare l'attività di controllo che in fondo è stata alla base della istituzione dei primi Parlamenti; quella funzione di controllo che era andata via via attenuandosi nel tempo e che era stata, direi, pressoché totalmente sostituita dall'attività legislativa.

Noi dobbiamo fare in modo che i parlamenti, sorti originariamente con funzioni principali di controllo sull'attività del sovrano, mantengano queste funzioni, assieme a tutte le altre che nel tempo sono andati giustamente assumendo.

È da rilevare che questa impostazione è nuova nel nostro ordinamento, perché stabilisce dei legami tra le varie fasi di informazione, di controllo e di indirizzo, e risponde ad una coscienza che si è andata maturando in questi anni e che non poteva essere pretermessa.

Si dice giustamente nella relazione che il segno della maturazione di una democrazia è fornito dalla maniera in cui si definiscono in Parlamento i rapporti con il Governo e la pubblica amministrazione da una parte, con i cittadini dall'altra, superando vecchie e paralizzanti barriere.

Le Commissioni quindi, con il nuovo regolamento, assumono una serie di funzioni, ora formalmente stabilite in un apposito articolo, che finora venivano espletate in maniera direi episodica; così, ad esempio, la funzione di controllo veniva svolta soltanto da una Commissione e quella di informazione aveva carattere eccezionale.

Vengono pertanto istituzionalizzate, accanto alla funzione referente e a quella consultiva, anche la funzione redigente e soprattutto

(per quel che riguarda l'argomento che sto trattando) la funzione conoscitiva, di informazione e di controllo.

Tutte le Commissioni, con il nuovo ordinamento, potranno esercitare il controllo: controllo sull'azione del Governo, sull'azione degli enti che ricevono contributi dallo Stato e che quindi per legge sono sottoposti al controllo della Corte dei conti ed anche del Parlamento; controllo sugli atti del Governo registrati con riserva dalla Corte dei conti e che finora, purtroppo, non erano considerati.

È a mio avviso molto opportuno che tale controllo venga distribuito tra tutte le Commissioni. La Commissione bilancio, infatti, non sarebbe stata in grado, da sola, di esaminare con la dovuta cura e con la necessaria sollecitudine le varie relazioni sui rendiconti delle numerose amministrazioni dello Stato o in qualche maniera ad esso collegate. L'aver deferito alle Commissioni competenti per materia le relazioni della Corte dei conti - e non solo queste, ma tutti gli atti che riguardano le gestioni dei vari enti che trattano le materie delle singole Commissioni - credo rappresenti una innovazione di importanza fondamentale.

A questo punto, però, nasce ovviamente il problema del rapporto tra il Parlamento e la Corte dei conti, problema sul quale mi soffermerò alla fine del mio intervento.

Vorrei ora trattare brevemente il problema della distribuzione delle competenze fra le Commissioni. L'articolo 23 del nuovo regolamento innova profondamente rispetto alla vecchia distribuzione. Una prima osservazione che si può fare da un punto di vista generale è che queste innovazioni rispondono complessivamente a delle esigenze sentite e ad un criterio di maggiore razionalità e funzionalità.

Il fatto, ad esempio, che il nuovo regolamento del Senato preveda l'istituzione, accanto alla Commissione finanze e tesoro, della Commissione bilancio, sta a dimostrare che l'innovazione a suo tempo introdotta dalla Camera dei deputati è stata positiva, tanto da venir accolta.

Le osservazioni che desidero fare sull'articolo 23 riguardano anzitutto la Commissione di cui faccio parte, la quale diventa nel nuovo testo Commissione bilancio e programmazione, perdendo quindi la competenza sulle partecipazioni statali, che vengono trasferite alla Commissione XII, che diventa industria, partecipazioni statali, commercio, artigianato e turismo.

Qui cade la prima delle osservazioni che sulla distribuzione delle competenze desidero fare. Si ritiene veramente opportuno - ecco la domanda - che le partecipazioni statali, che sono strumento fondamentale e primario di un'azione di programmazione dell'amministrazione pubblica, vengano sottratte alla competenza della

Commissione bilancio e programmazione e attribuite alla Commissione industria, considerando quindi le partecipazioni statali come una semplice attività produttiva, mentre esse hanno una funzione assolutamente originale e diversa rispetto a quella che può avere l'industria privata nel nostro paese ?

Anche se è vero che le partecipazioni statali, per quanto riguarda la loro attività produttiva, debbono seguire criteri di sana economicità, quegli stessi criteri ai quali si ispira l'azione degli imprenditori privati, purtuttavia l'essenza delle partecipazioni statali viene snaturata, attribuendole alla Commissione che potrebbe genericamente essere chiamata della produzione, e che alle partecipazioni statali unisce l'industria, il commercio, l'artigianato, il turismo e, secondo una proposta che è stata ora criticata, giustamente, dal collega Truzzi, tra non molto – cioè quando la competenza delle regioni sarà operante in questa materia – anche l'agricoltura.

Quindi la proposta che mi permetto di avanzare – e in tal senso presenterò un emendamento insieme, credo, con altri colleghi di altri gruppi – è quella che, quanto meno, la competenza sulle partecipazioni statali ritorni alla Commissione bilancio e programmazione.

Altre osservazioni sulla distribuzione delle competenze fra le Commissioni sono state fatte da altri colleghi. A me preme fare un secondo rilievo, che riguarda la nuova distribuzione delle competenze, introdotta tra la prima e la seconda Commissione, attinenti all'ordinamento generale dello Stato, regioni, province e comuni. Va sottolineato che la competenza in materia di province e comuni passa dalla Commissione interni alla Commissione affari costituzionali, mentre le regioni già ora rientrano nella competenza di questa ultima Commissione. È vero che nel nuovo ordinamento regionale c'è un profondo legame tra regioni, province e comuni: esiste addirittura in tutte le regioni a statuto speciale l'assessorato per gli enti locali, e domani esisterà anche nelle regioni a statuto ordinario, perché la giurisdizione sugli enti locali passerà dalle giunte provinciali amministrative agli organi delle regioni: quindi non mi nascondo l'opportunità che sia unita alla competenza sulle regioni anche quella sulle province e i comuni, anche perché esiste una norma della nostra Carta costituzionale che riunisce questa materia (infatti nel titolo V, dedicato a « Le regioni, le province, i comuni » troviamo scritto all'articolo 114: « La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni »). Purtuttavia ritengo che rimarrà sempre un certo legame tra questi enti locali e la competenza del Ministero dell'interno, per cui diversificare le competenze fra due Commissioni potrà creare dei problemi.

È vero che tutto si può risolvere con l'espedito del parere di una Commissione ad un'altra; però vorrei fare un'ultima osservazione al riguardo: non bisogna esagerare con le richieste di pareri, che devono essere domandati solo quando sono essenziali al problema di cui trattasi, altrimenti finiscono per ritardare l'iter legislativo.

Fatta questa osservazione sulla distribuzione delle competenze fra le Commissioni, passo a trattare dei problemi riguardanti la discussione del bilancio.

Il nuovo regolamento dedica un capitolo intero a questa materia, il capitolo ventisettesimo, rivalutando in tal maniera, almeno dal punto di vista formale e regolamentare, una materia la cui importanza, almeno a desumerla dalla frequenza dei parlamentari alle sedute in cui si svolgeva il dibattito, dalla entità non tanto degli oratori che intervenivano nel dibattito, quanto dalla materia che essi trattavano, era andata via via svalutandosi. Questo capitolo ventisettesimo stabilisce un periodo apposito per l'esame dei disegni di legge di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto generale dello Stato, periodo che dovrà necessariamente, tenuto conto delle prescrizioni costituzionali, essere dislocato tra la ripresa autunnale dei lavori della Camera dei deputati e il 31 dicembre. Si potrà quindi avere a disposizione, *grosso modo*, un periodo di tempo non maggiore di cento giorni, sul presupposto che la ripresa si abbia verso il 10 settembre e che la Camera lavori, *grosso modo*, fino verso il 20 di dicembre.

Una domanda che pare opportuno porsi è la seguente: l'articolo 116 stabilisce procedure temporali entro le quali devono avvenire, nelle singole Commissioni, l'esame delle parti del bilancio e del consuntivo di rispettiva competenza, la presentazione della relazione e la nomina di un relatore che può partecipare alle sedute della Commissione bilancio, nonché l'esame dei disegni di legge e dei documenti connessi da parte della Commissione bilancio, con l'approvazione della relazione generale sul bilancio e sul consuntivo da presentarsi all'Assemblea. Se si fa la somma di tutte le scadenze temporali fissate per tali adempimenti, ci si rende conto del fatto che quel periodo di cento giorni al quale accennavo prima, non è probabilmente sufficiente per l'esame e per la discussione del bilancio e del rendiconto, per cui, se si dovessero seguire le norme regolamentari, si renderebbe necessario approvare l'esercizio provvisorio.

Infatti, se si tiene conto che ci sono venti giorni successivi al deferimento entro i quali ogni Commissione può esaminare la parte del bilancio di propria competenza e concludere con una relazione e che questi venti giorni già nell'attuale situazione non sempre ven-

gono rispettati, se si tiene conto che ci sono altri venti giorni per esaminare i disegni di legge da parte della Commissione bilancio e presentare la relazione e che ci vorranno quanto meno altri venti giorni per la discussione in Assemblea, ci si accorge che si realizza un totale di sessanta giorni per l'esame del bilancio da parte di un ramo del Parlamento, che, uniti ad altri sessanta giorni impiegati dall'altro ramo del Parlamento, danno un totale complessivo di 120 giorni, che materialmente non sono a disposizione del Parlamento stesso nel periodo considerato.

Ecco allora che pare opportuno introdurre un emendamento a questo riguardo, emendamento che è già stato presentato e che a suo tempo illustrerò, in base al quale è consentito al Presidente di una Camera, pendente l'esame del bilancio presso l'altro ramo del Parlamento, di avviare la discussione presso le Commissioni.

Qui i costituzionalisti e gli esperti di diritto amministrativo, tra i quali è insigne maestro il Presidente di questa seduta, onorevole Lucifredi, potranno avanzare delle obiezioni e dire: « Ma in questa maniera si viene a violare un principio fondamentale delle norme vigenti, quello per cui un ramo del Parlamento può essere investito della materia in discussione presso l'altra Camera solo quando sia intervenuta la decisione da parte del primo. Però ritengo che nel caso particolare del bilancio dello Stato e del rendiconto sulle gestioni dello Stato e delle varie amministrazioni ed enti autonomi questa norma potrebbe trovare quanto meno una attenuazione o una limitazione, trattandosi di un documento generale della politica del Governo e anche in considerazione del fatto che interventi decisivi da parte delle Commissioni non possono aversi a questo riguardo.

Comunque lascio agli esperti di diritto amministrativo e costituzionale l'esatta formulazione dell'emendamento perché, ove esso determinasse dei conflitti con norme costituzionali, possa essere eventualmente rivisto; ma l'interessante è che rimanga fermo il principio che un ramo del Parlamento possa essere investito dell'esame degli stati di previsione della spesa e del rendiconto mentre ancora pende il giudizio dell'altro ramo del Parlamento.

Vorrei trattare un secondo argomento riguardante l'attività della Commissione bilancio. È una finzione, che inutilmente resiste nelle norme regolamentari anche attuali e che, a mio avviso, non ha alcuna ragione di essere, quella costituita dall'espressione del parere da parte della Commissione bilancio sulle conseguenze finanziarie degli emendamenti che si presentano in Assemblea al testo dei provvedimenti in esame.

È accaduto la settimana scorsa durante la discussione dei decreti-legge sulla scuola, e continuerà ad accadere anche per molti

altri progetti di legge di iniziativa parlamentare e governativa che la Commissione bilancio debba esprimere il parere sulla idoneità della copertura finanziaria o sulle conseguenze finanziarie che i vari emendamenti implicano, ai sensi del terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

A parte il fatto che la Commissione bilancio non è in condizione di valutare, nella sua attività normale, e meno che mai in circostanze di questo genere, le reali conseguenze finanziarie di emendamenti, dobbiamo tener presente che essa non è in condizione di esprimere un parere quando questo le viene richiesto affrettatamente su una congerie di emendamenti che talvolta raddoppiano, triplicano o quadruplicano la spesa.

Dico, quindi, che si tratta di una finzione (nel senso più letterale della parola), perché una volta che la Commissione bilancio ha espresso il proprio giudizio, l'Assemblea ha il potere di pretermettere il parere della Commissione stessa e quindi di agire come se il parere stesso non fosse mai stato espresso.

Una ulteriore prova di quanto ho detto l'abbiamo avuta quando (sempre riferendomi all'esempio fatto precedentemente), pur avendo la Commissione bilancio espresso un parere contrario su un comma dell'articolo unico di un disegno di legge di conversione in legge di un decreto-legge in discussione, questo comma è stato ugualmente approvato dall'Assemblea.

Ora, il problema è questo: o l'Assemblea ritiene di non tener conto del parere della Commissione bilancio e di approvare gli emendamenti comportanti oneri finanziari, stabilendo ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione di reperire nuove entrate o comunque una copertura per questa maggiore spesa, o altrimenti si approva un provvedimento apertamente incostituzionale in quanto contravviene a quanto disposto dall'articolo 81 della Costituzione stessa, anche se è vero che spetta alla suprema magistratura della Repubblica, in casi del genere, ravvisata l'incostituzionalità del provvedimento, prima di promulgare la legge, adottare conseguenti misure.

Quindi l'articolo 86 del vigente regolamento in base al quale « gli emendamenti, che importino direttamente o indirettamente aumento di spesa o diminuzione di entrata, sono trasmessi, appena presentati, anche alla Commissione bilancio perché siano esaminati e valutati nelle loro conseguenze finanziarie » risulta quanto meno di difficile attuazione pratica, per i tempi di cui dispone la Commissione bilancio per condurre il proprio esame e dare la sua valutazione, oltre che per il fatto che la Commissione non dispone dei mezzi necessari per detta valutazione. Questo è stato ripetutamente

osservato non solo per quanto riguarda gli emendamenti, ma per la intera attività della Commissione bilancio.

A conclusione del mio intervento, desidero trattare brevemente la questione del capo XXXV del progetto di regolamento, concernente i rapporti con la Corte dei conti. Esso attribuisce alle Commissioni il potere di esercitare funzioni di controllo, e di acquisire informazioni e stabilisce anche i modi attraverso i quali condurre questa azione. Il secondo comma dell'articolo 144 prevede che « su richiesta di un quinto dei suoi componenti, la Commissione, o un suo Comitato, può, tramite il Presidente della Camera, invitare la Corte dei conti a fornire ulteriori informazioni e elementi di giudizio ». Ciò non era mai avvenuto: si tratta quindi di una innovazione il cui spirito è senz'altro da approvare.

Finora l'azione di controllo della Corte dei conti si esauriva nelle relazioni scritte che la Corte inviava al Parlamento, nel controllo sui rendiconti degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e sul rendiconto dello Stato, in osservanza delle norme costituzionali e di legge. In particolare la deliberazione sul rendiconto generale dello Stato, in base al disposto dell'articolo 40 del testo unico del 1934, avveniva a sezioni riunite e con le formalità della giurisdizione contenziosa. È una norma questa che contrasta, almeno nello spirito, con l'impostazione che nel nuovo regolamento si è voluta dare ai rapporti tra Corte dei conti e Parlamento, impostazione che, a mio parere, discende da una corretta interpretazione delle norme della Costituzione.

C'è però, a questo punto, da chiarire tale rapporto. Secondo taluni autori, la Corte dei conti è organo ausiliario del Governo e in tal senso essi interpretano la Costituzione in quanto al titolo III della parte II di essa, riguardante « Il Governo », vi è poi la sezione III con il sottotitolo « Gli organi ausiliari ». Da ciò si desumerebbe che gli organi ausiliari di cui si tratta all'articolo 100, che fa parte di questa sezione III, dovrebbero essere riferiti al titolo principale: « Il Governo », e perciò essere organi ausiliari del Governo stesso.

Non v'è dubbio che la Corte dei conti eserciti una funzione ausiliaria nei confronti del Governo quando procede al controllo preventivo degli atti di questo, ma non v'è dubbio del pari che la Corte dei conti eserciti anche una funzione ausiliaria nei riguardi del Parlamento, quando riferisce direttamente alle Camere sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; tant'è vero che l'ultima parte del secondo comma dell'articolo 100 dice: « riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito ».

Il collega onorevole La Loggia ha sollevato ieri un dubbio di interpretazione di quest'ultima frase: e cioè se essa debba riferirsi a tutto il secondo comma: cioè se l'espressione « riferire direttamente alle Camere » riguardi anche il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato o se - invece - si riferisca solo al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Anche se questa sottigliezza di interpretazione è stata sollevata ed è realmente nelle cose, a mio parere l'espressione « riferisce direttamente » deve interpretarsi non soltanto con riferimento al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, ma anche al controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Tant'è vero che lo stesso tipo di relazione che la Corte dei conti invia al Parlamento sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la invia anche sul bilancio dello Stato, anche se solo per esso l'articolo 40 del testo unico del 1934 prescrive che « la Corte dei conti delibera a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa ».

Esiste quindi indubbiamente, nell'azione di controllo della Corte dei conti, un rapporto che la lega al Parlamento, un rapporto di ausiliarità della Corte dei conti nei riguardi del Parlamento; mentre si ha l'impressione (e le esperienze di questi ultimi anni l'hanno dimostrato) che la Corte dei conti tenti di ridurre la fase di controllo alla sua funzione giurisdizionale e di inquadrare le proprie attribuzioni di controllo entro tale funzione.

Difatti, in occasione della parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 1967, la Corte dei conti ha reiterato l'iniziativa, che aveva già assunto nel 1966, di adire la Corte costituzionale proponendo questioni di legittimità costituzionale a carico di leggi di spesa richiamate dal bilancio dello Stato.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI

FABBRI. Non v'è dubbio che questa iniziativa, anche se l'onorevole professor Lucifredi dice che qualsiasi pretore ha la facoltà di adire la Corte costituzionale in ordine a provvedimenti di carattere legislativo, non v'è dubbio - dicevo - che una tale iniziativa capovolge però i rapporti tra Corte dei conti e Parlamento e rende in concreto la parificazione dei rendiconti dello Stato, anziché l'occasione di un controllo sulla gestione del bilancio e sull'azione amministrativa dell'esecutivo, occasione di un controllo sulla produzione legislativa, sull'attività legislativa del Parlamento; quindi in tal caso instaura un vero e proprio sistema fra la Corte dei conti

e la Corte costituzionale; cioè, il controllo della Corte dei conti, anziché fatto per il Parlamento, in quella funzione di ausiliarità che la Corte dei conti assume nei confronti del Parlamento, diviene in realtà fatto sul Parlamento.

Ho già avuto modo di rilevare questa che a mio parere è una stortura nei rapporti tra Corte dei conti e Parlamento in occasione della presentazione della relazione e della discussione sui rendiconti degli anni passati. È vero che l'articolo 40 del testo unico del 1934 dianzi ricordato, stabilisce come deve avvenire l'esame e la delibera sul rendiconto (a sezioni riunite e con la formalità della giurisdizione contenziosa), pur tuttavia, se il contenuto di tale articolo non fosse in armonia con la Costituzione — che è nata dopo detto testo unico — bisognerebbe correggerne l'ambigua formulazione.

Certo, sarebbe questa la strada più diretta per modificare la situazione e armonizzare con il dettato della Carta costituzionale il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento. Ma io ritengo che, anche per mezzo del nuovo regolamento, si possa stabilire un corretto rapporto tra Corte dei conti e Parlamento.

La Corte dei conti ha dalla sua alcune ragioni. Essa si era ripetutamente lamentata, con riferimento ai rendiconti sul bilancio dello Stato, di una inazione del Parlamento nei confronti dell'attività di controllo sulla gestione finanziaria dell'esecutivo. Basti il fatto che solo l'anno scorso io sono stato relatore, di fronte a questa Assemblea, di ben 9 rendiconti generali sulla gestione dello Stato negli anni finanziari dal 1959 in poi e che nella legislatura passata sono stato relatore di due e forse più provvedimenti del genere: solo dall'anno scorso quindi si è parificata la situazione, nel senso che il Parlamento si è messo in regola con le proprie competenze.

È vero che il Parlamento non aveva finora mai esaminato e mai espresso un suo giudizio sui provvedimenti dell'esecutivo registrati con riserva dalla Corte dei conti. È chiaro però che in sede di riforma del regolamento della Camera si doveva predisporre la procedura e le sedi entro le quali avviare l'esame dei documenti che la Corte dei conti inoltra al Parlamento e sui quali si esercita la funzione di controllo parlamentare: e infatti nel progetto di regolamento è previsto il deferimento alle singole Commissioni, per la materia di competenza, di tutte le risoluzioni che la Corte dei conti trasmette al Parlamento. In questa maniera si crea la premessa per impostare un positivo rapporto di ausiliarità fra Corte dei conti e Parlamento.

C'è a questo riguardo da dire ancora che il nuovo regolamento, al secondo comma dell'articolo 144, prescrive che un quinto dei componenti di una Commissione, o un suo Comitato, può, tramite

il Presidente della Camera, invitare la Corte dei conti a fornire ulteriori informazioni ed elementi di giudizio. Il che si presume dovrà avvenire per corrispondenza, per iscritto. Sarebbe certamente meglio e più funzionale che la Corte dei conti partecipasse, con un suo magistrato ai dibattiti in Commissione sul rendiconto, allo scopo di fornire ragguagli ai deputati che sono investiti della funzione di controllo.

So che l'attuazione di una tale procedura investe problemi molto gravi. La Corte dei conti si è sempre rifiutata di accedere a richieste di consultazione dei propri magistrati, ritenendo che qualsiasi sua decisione abbia il carattere della collegialità, ed investa l'organo nel suo complesso e non soltanto il singolo magistrato, sia esso il relatore di un certo provvedimento o il presidente di sezione investito del controllo sugli atti del Governo o del rendiconto. Sta di fatto, tuttavia, che in altri paesi, e cito l'esperienza inglese, ai lavori della commissione incaricata di esercitare l'azione di controllo sull'attività dell'esecutivo, sulla gestione finanziaria dell'esecutivo, sui rendiconti, sui decreti registrati con riserva e così via, partecipano funzionari dell'organo di controllo, in modo che al di là dell'atteggiamento del giudice togato — che purtroppo costituisce ancora un difetto di certi organi della nostra Repubblica — si stabilisce una collaborazione reale ed effettiva.

So che tutto questo richiede, come dicevo prima, la modifica di norme relative all'ordinamento della Corte dei conti e forse anche — ma personalmente non lo ritengo — di norme costituzionali.

L'ultimo capoverso del secondo comma dell'articolo 100 della Carta costituzionale stabilisce che la Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere sui risultati del riscontro eseguito; nella dizione « riferisce direttamente alle Camere » non è escluso, a mio avviso, un rapporto di consultazione diretta che potrebbe attuarsi in sede di esame del rendiconto.

È un problema, questo, comunque, che rimane aperto anche con il nuovo regolamento. Al di là delle modifiche che non possono essere solo di carattere regolamentare, poiché — come dicevo prima — postulano l'esigenza di provvedimenti di carattere legislativo, il nuovo regolamento ha innovato in maniera abbastanza coraggiosa al riguardo.

Mi auguro, tuttavia, che tale innovazione possa costituire il primo passo al fine di una collaborazione maggiore, che si deve a mio avviso instaurare tra la Corte dei conti ed il Parlamento.

Nel concludere il mio intervento, signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo di dover assolvere ad un dovere non formale, ma veramente sentito nel rinnovare le mie espressioni di compiaci-

mento - come ho già avuto modo di fare all'inizio di questo mio intervento - in modo particolare nei confronti del Presidente della Camera, al cui dinamismo ed al cui coraggio si deve se l'Assemblea oggi, a due anni dall'inizio della V legislatura, arriva ad adempiere uno degli impegni assunti all'inizio della legislatura stessa.

È un dovere di gratitudine, questo, nei confronti del Presidente e nei confronti di tutti i colleghi membri della Giunta per il regolamento, nonché verso tutti i colleghi, di ogni parte politica, che hanno fornito il loro contributo al fine di raggiungere questo obiettivo così importante. Il prestigio del Parlamento si difende, sì, con l'atteggiamento dei deputati, con l'attività degli stessi, ma necessita anche di un substrato di norme regolamentari; e quelle del passato non contribuivano certamente ad aumentare questo prestigio.

L'aver voluto con questo nuovo regolamento inserire il Parlamento nella realtà più viva del paese, in maniera più diretta, e secondo me anche più corretta - diretta perché aperta maggiormente alle istanze nuove dei cittadini - rappresenta un atto di coraggio, un atto di intelligenza, rappresenta soprattutto un atto di democrazia reale e profondamente sentito. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Fabbri, delle parole che ha avuto per la mia modesta persona e credo di essere autorizzato a ringraziarla anche a nome della Giunta per il regolamento, che ha lavorato in questi due anni in modo utile, e con molto impegno e intelligenza.

È iscritto a parlare l'onorevole Stella. Ne ha facoltà.

STELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, prima di iniziare il mio intervento, desidero unire il mio più vivo apprezzamento a quello espresso poc'anzi dal collega Fabbri e indirizzato a lei, signor Presidente, per l'opera intelligente svolta al servizio di questa Assemblea, soprattutto per dare ad essa e al Parlamento strumenti adatti ai tempi e alle circostanze in cui viviamo ed operiamo. Esprimo il mio apprezzamento anche per il lavoro svolto dalla Giunta per il regolamento, soprattutto per quella parte che possiamo tutti insieme recepire, sulla quale cioè non vi sono dissensi.

Ciò detto, mi scuso in anticipo se ripeterò alcune cose già ricordate dal collega onorevole Truzzi. Limiterò pertanto le mie osservazioni al capo VII (articolo 24) ed alla relazione che accompagna questa parte del progetto di nuovo regolamento, ossia la parte riguardante la XI Commissione agricoltura. Penso di non commettere un peccato di presunzione quando affermo, prima di ogni cosa come coltivatore, di rappresentare il pensiero di larga parte dei coltiva-

tori della mia provincia di Torino (si tratta di più di 50 mila famiglie), delusi e, direi, disorientati dall'idea, emersa in questa sede, che l'XI Commissione non abbia più, in avvenire, sul piano parlamentare una sua ragione d'essere. Questo giudizio potrà essere espresso molto meglio di me da parte di altri colleghi del mio gruppo, che rappresentano in questa Assemblea province, regioni, abitudini e tradizioni diverse, ma lo stesso animo, la stessa volontà, lo stesso modo di intendere e di volere della gente dei campi.

È senza dubbio un grosso fatto, un atto molto importante quello che stiamo esaminando. È un documento sul quale si svilupperà l'attività parlamentare dei prossimi anni e che forse potrà favorire e regolare meglio i rapporti tra Parlamento e Governo, tra Parlamento e paese. Da decenni si sottolinea l'esigenza di una modifica del regolamento, per meglio regolare i lavori della Camera e, nel contempo, anche i lavori delle Commissioni. Tale modifica è stata richiesta e sollecitata dalla maggioranza così come dall'opposizione. Ciò non significa, però, che in sede di riforma si debbano proporre modifiche che non tengono conto di alcune realtà fondamentali del nostro paese.

Una di queste realtà è l'agricoltura, così come ricordava il collega Truzzi: l'agricoltura con i suoi problemi, che non sono pochi né facili da risolvere. Si tratta di problemi di tale portata che non possono essere visti soltanto in funzione di questo o quel settore, né tanto meno essere discussi al di fuori del loro ambiente naturale, cioè con una visione di parte. Noi ci permettiamo di respingere questa impostazione.

Come si fa a proporre, in sede di riforma del regolamento, la soppressione della XI Commissione, quasi che l'agricoltura fosse un settore marginale nella vita del nostro paese? Questo per quanto riguarda la vita interna. Il discorso si fa più difficile a livello comunitario dove è legittimata la nostra presenza; ma ancora più legittima la funzione della Commissione agricoltura, nel nostro Parlamento, che dovrebbe essere **rafforzata in tutti i suoi aspetti**.

Chi segue la politica comunitaria con le sue molteplici implicazioni, se non il governo centrale? Molto opportunamente l'onorevole Truzzi ricordava che l'80 per cento dei problemi che si discutono in sede comunitaria riguardano l'agricoltura. Pensiamo quindi che di riflesso il Parlamento e il Governo italiano non possano non occuparsi di questi problemi con la necessaria tempestività, direi con diligenza e soprattutto senza pause, senza vuoti quali quelli lamentati in tutti questi anni. È da tener presente inoltre che il problema dei rapporti con i paesi terzi va al di là della nostra conoscenza.

Leggevo la settimana scorsa, su uno dei nostri quotidiani, il rapporto sull'agricoltura di Breznev al comitato centrale del partito comunista dell'URSS, dove si manifestava senza sottintesi la preoccupazione per i problemi dell'agricoltura. Ora, i problemi dell'agricoltura italiana sono quelli di tutti i paesi del mondo. In questo settore ci sarà qualche paese che si trova in uno stadio più avanzato, qualche altro che segna il passo o che registra delle notevoli difficoltà, tutti, però, sono presi e compresi dalla preoccupazione di dare respiro, di incoraggiare, di incentivare, di aiutare, di sorreggere la agricoltura in tutti i suoi aspetti ed in tutti i suoi elementi.

Si afferma che le regioni possono occuparsi dei problemi della agricoltura, almeno per l'80 per cento. E i compiti più difficili? È pensabile che 19 regioni italiane possano trattare autonomamente i loro rapporti con il MEC? Credo che non si possa mai prescindere dai regolamenti, dagli impegni comunitari; anzi, con l'autonomia regionale si dovrà innanzi tutto tener conto delle indicazioni che vengono dalla Comunità europea e che devono armonizzarsi con gli impegni e gli interventi del Governo centrale.

È vero che sono mutati i rapporti tra città e campagna. Proprio in virtù di questa trasformazione nel settore agricolo noi sosteniamo con convinzione la necessità di mantenere in vita, a tutti gli effetti e con tutti i suoi poteri, la Commissione agricoltura. Agire in modo diverso – mi sia consentito dirlo – vuol dire non tenere in nessun conto l'agricoltura italiana, è, direi, un processo al passato e anche al presente, a coloro che sono responsabili, sul piano parlamentare, di questo settore.

Credo di poter dire senza tema di smentita che non sono poche le benemerienze acquisite dalla Commissione agricoltura nelle passate e nella presente legislatura. A qualcuno può anche non piacere questo discorso, ma il mondo agricolo esiste, con i suoi pregi, con i suoi difetti, c'è da sempre e vi sarà sempre, sia pure trasformato, sia pure diversamente strutturato. L'agricoltura deve sopravvivere anche con le sue contraddizioni e i suoi limiti.

Mi sia lecito di dire ancora che è mancanza di riguardo verso il mondo agricolo, per quello che esso è e per quello che rappresenta, per le funzioni alle quali adempie, per l'amore che la gente dei campi porta alla famiglia, alla società e alla patria, per i valori morali che questo ambiente sa esprimere anche nelle forme più impensate, ma sempre contenute, sempre composte, sempre corrette. Troppe volte la gente dei campi ha fatto da cavia, pagando forse il più alto tributo di lavoro, di sacrificio, di sangue che la storia d'Italia ricordi.

Diceva il collega Truzzi che quello agricolo è un mondo rappresentato da dieci milioni di creature, che noi vorremmo fossero più comprese, più stimate, più apprezzate. Come si può sostenere che una categoria come questa, per gli interessi che essa sa esprimere e può suscitare in altri campi, non abbia più diritto di cittadinanza con la sua rappresentanza a fianco delle altre Commissioni che pure sono espressioni di interessi diversi, di istanze diverse tutte legittime, tutte fondate? Si ponga mente all'azione promozionale che può venire dall'agricoltura in favore di una numerosa categoria di lavoratori dipendenti.

Credo che dopo quella dei metalmeccanici, che è la più numerosa, la prima categoria dal punto di vista numerico sia quella dei salariati agricoli. Sono due milioni e mezzo di lavoratori, che lavorano a fianco dei coltivatori diretti, collaboratori di decine di migliaia e migliaia di imprenditori agricoli. Ci sono poi compiti di competenza del Parlamento che non possono essere demandati ad altri, e lo ha ricordato molto opportunamente l'onorevole Lucifredi nel suo intervento.

Che forse la Commissione agricoltura non ha adempiuto ai suoi doveri ed è venuta meno alle sue funzioni? Se così fosse, perché non suggerire opportuni rimedi per ovviare alle inevitabili difficoltà che ogni Commissione deve registrare nello svolgimento delle sue funzioni, piuttosto che sopprimerla? La proposta di sopprimere l'undicesima Commissione per far posto ad un matrimonio già fallito in partenza suscita anche in me le preoccupazioni manifestate poc'anzi dal collega Truzzi quando ha detto che è impossibile la convivenza in una Commissione che deve rappresentare e tutelare interessi diversi e contrastanti fra di loro.

Non me ne voglia il collega onorevole Demarchi, che nella sua qualità di presidente dell'associazione commercianti della provincia di Torino qui rappresenta una benemerita categoria di operatori economici, se io dico che sarebbe materialmente impossibile la convivenza degli interessi dell'agricoltura italiana accanto a quelli della industria e del commercio in una stessa sede, dove mancherebbe la possibilità di discutere liberamente con serenità, pacatezza e obiettività. Difficile sarebbe trovare l'accordo in una Commissione mista su problemi che mettono in gioco interessi che per la loro natura possono essere fonte di inevitabili contrasti, non facilmente superabili.

A sostegno della mia tesi sulla necessità di mantenere in vita l'undicesima Commissione desidero sottolineare alcuni aspetti. Numerose sono le materie che quella Commissione deve trattare: problemi che riguardano la cooperazione; problemi che riguardano la

assistenza tecnica; problemi che riguardano la montagna, alla quale sono anche legati la difesa del suolo, il rimboschimento, la difesa dei corsi d'acqua (che non è problema che interessa soltanto il Ministero dei lavori pubblici, bensì anche quello dell'agricoltura); la difesa del patrimonio boschivo, che non è solamente un problema di carattere locale, così come non sono problemi di carattere locale quelli riguardanti l'irrigazione, l'inquinamento delle acque, la viabilità minore con le sue molteplici difficoltà, l'istruzione e gli indirizzi produttivi; il processo di trasformazione dei prodotti agricoli; il problema dei mercati che non debbono essere, così come sono oggi, dei compartimenti stagni; l'elettrificazione nelle campagne; gli insediamenti urbani e industriali che sconvolgono profondamente il mondo agricolo e lo condizionano sempre più; le norme contrattuali che regolano i rapporti del nostro mondo agricolo; il riordino fondiario; la bonifica sanitaria; il credito agrario e non rurale, dal momento che esistono coloro che, nell'ambiente rurale, ieri prevalentemente agricolo, riescono a sottrarre parte dei contributi che dovrebbero andare nella direzione da noi indicata, per dar vita ad iniziative che molte volte nulla hanno a che vedere con il mondo agricolo.

Da citare, inoltre, tra i problemi di fondo, la legge urbanistica che condiziona fortemente l'avvenire delle nostre comunità rurali; gli espropri per ragione di pubblica utilità; tutte cose che debbono essere inquadrare e viste alla luce delle esperienze fatte, che debbono essere esaminate — ritengo — in questa sede e solo in questa sede. Si tratta di problemi ai quali se ne potrebbero aggiungere molti altri.

Non sono queste, forse, questioni che debbono essere discusse nella sede opportuna? Nella XI Commissione, cioè, al di fuori delle pressioni, delle interferenze di parte o di altri settori interessati ad un diverso andamento delle cose. Convengo sulla necessità di riunioni congiunte per l'esame di alcuni problemi di fondo. Esiste, ad esempio, il provvedimento relativo ai fondi rustici che viene discusso congiuntamente con la Commissione giustizia. Né è la prima volta che questo avviene. Direi anzi che qualche volta è forse opportuno un incontro perché sedendo insieme, intorno ad un tavolo, è molto più facile chiarire le idee e raggiungere l'accordo.

Queste le ragioni che mi fanno ritenere lesiva per gli interessi dell'agricoltura italiana la proposta di soppressione della XI Commissione. L'agricoltura italiana ha bisogno — lo ripeto per l'ennesima volta — di aiuti, di comprensione e non di tolleranza. Non c'è nulla di più offensivo per la gente dei campi che essere tollerata.

Sono questi gli aspetti più significativi che ho voluto sottolineare nel motivare la mia opposizione al disegno tendente a sopprimere

la Commissione agricoltura della Camera. Spero in un riesame ed in un ripensamento da parte della Giunta per il regolamento e sono per il mantenimento dello *statu quo*. Non aggiungiamo ulteriori ingiustizie alle molte di cui è fatto oggetto il mondo agricolo! (*Applausi al centro*).

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

RAUCCI. Ella mi perdonerà, signor Presidente, e mi perdoneranno la onorevole Iotti e gli onorevoli Terrana e Malagugini – che così autorevolmente rappresentano la Giunta per il regolamento in questo dibattito – se non inizierò il mio intervento con una espressione formale di riconoscenza e di gratitudine per il rilevante impegno di lavoro che i membri della Giunta hanno dovuto svolgere nel corso di questi due anni, per arrivare a sottoporre alla nostra Assemblea il progetto di riforma del regolamento che stiamo discutendo. E non lo farò, signor Presidente, perché ritengo che la mia riconoscenza, in quanto deputato, apparirà in maniera evidente dal contesto del mio intervento, che sarà di consenso a tutta l'impostazione del regolamento; non lo farò, infine, perché ho rilevato che mai come quando si inizia con ampie espressioni di gratitudine e di riconoscenza, si procede poi ad intervenire in maniera fortemente critica, se non addirittura demolitrice.

Nel corso di questa prima fase del dibattito gli interventi di dissenso sono stati più numerosi di quelli di consenso. Ciò, a mio avviso, è dovuto al fatto che a questa prima fase della discussione hanno partecipato colleghi i quali evidentemente, nella sede dei loro gruppi parlamentari, hanno manifestato posizioni di dissenso che dobbiamo ritenere siano rimaste minoritarie, se è vero, come è vero, che il progetto sottoposto al nostro esame è stato presentato da una Giunta per il regolamento nella quale sono autorevolmente rappresentati tutti i gruppi della Camera.

Tale andamento del dibattito deriva anche dal fatto che la parte più numerosa dei componenti di questa Assemblea si riconosce nell'impostazione data al progetto in discussione dalla Giunta per il regolamento; anche perché, come è avvenuto, ad esempio, per quanto riguarda il gruppo comunista, i nostri colleghi hanno avuto ampia possibilità di partecipare, attraverso i dibattiti svoltisi in più occasioni, all'elaborazione del progetto di regolamento, in modo da approfondire i vari temi, avanzando suggerimenti e formulando osservazioni che sono stati tenuti presenti nella redazione dello schema di progetto che giunge ora all'esame dell'Assemblea.

Fra gli interventi di dissenso ve ne sono alcuni che hanno portato avanti critiche di carattere particolare sulle quali un momento di riflessione da parte dell'Assemblea e della Giunta per il regolamento potrà risultare certamente utile. Fra le critiche di carattere particolare vi sono quelle formulate stamane nei loro interventi dagli onorevoli Truzzi e Stella, in relazione alla proposta di mantenimento in via solo provvisoria della Commissione agricoltura.

A tale riguardo devo osservare che il modo con il quale questa critica è stata portata avanti dai colleghi Truzzi e Stella non mi sembra il più valido, anche se riconosco che forse è bene eliminare quella proposta, la cui formulazione è piuttosto infelice.

In realtà ritengo che nessuno in questo Parlamento, e tanto meno i membri della Giunta per il regolamento, sia dell'opinione che i problemi dell'agricoltura debbano scomparire dai nostri dibattiti, dalla nostra riflessione, dalla nostra attenzione e anche dalla nostra iniziativa legislativa. Quello che invece va sottolineato e ribadito (e che non ritroviamo, mi sembra, nei due citati interventi) è che i problemi dell'agricoltura vanno considerati in relazione alla competenza legislativa primaria che la Costituzione assegna alle regioni in questa materia. Ne deriva che, indipendentemente dalla valutazione che a suo tempo dovrà essere fatta sull'opportunità o meno di mantenere in vita una Commissione autonoma che affronti la materia di quel settore fondamentale della nostra economia che è l'agricoltura, deve rimanere fermo il principio che la competenza primaria in questo ambito spetta alle assemblee regionali. Si tratta di un principio che non è certamente derogabile, che noi vogliamo difendere e difenderemo in tutte le occasioni in cui sarà necessario farlo.

Se ci riferiamo invece, signor Presidente, alle altre critiche, quelle cioè di ordine generale, e se su di esse poniamo una particolare attenzione, ci accorgiamo che — anche quando tali rilievi investono soltanto aspetti specifici del progetto di nuovo regolamento — essi sono tutti riconducibili ad una motivazione di fondo che trova la sua origine in una concezione dell'organizzazione e dell'ordinamento dello Stato che appare antitetica ai principi informativi della Costituzione repubblicana.

Non a caso, signor Presidente, l'intervento con il quale ci si è opposti in maniera organica e complessiva a tutta la impostazione del progetto di nuovo regolamento, intervento demolitore, che è venuto come un rullo compressore a dichiarare l'inermità e la non validità del lavoro e dell'impegno di due anni dei gruppi parlamentari — mi riferisco all'intervento dell'onorevole Lucifredi — parte da tesi esplicitamente dichiarate che sono, a nostro avviso, estranee alla nostra Costituzione. La tesi dalla quale l'onorevole Lucifredi

parte è questa: la nostra Costituzione crea un sistema democratico basato su ruoli contrapposti tra maggioranza e opposizione, con le loro funzioni tradizionali: all'una spetta di governare, all'altra compete la critica costruttiva, anche incisiva, al fine di preparare il terreno al realizzarsi dell'alternativa di potere. Questa tesi, onorevole Presidente, valeva certamente di tempi dello Statuto albertino, in alcune democrazie parlamentari della fine del secolo scorso e del principio di questo; essa era alla base dello statuto che regolava lo Stato italiano nel periodo prefascista, ma è estranea alla Costituzione repubblicana che all'opposizione assegna ben altri poteri che quelli di critica, di sollecito, di stimolo, in attesa di diventare maggioranza.

I poteri che la Costituzione assegna all'opposizione sono poteri di controllo, di iniziativa legislativa che deve giungere fino al confronto in Assemblea e quindi alla verifica di una eventuale maggioranza che attorno all'iniziativa legislativa delle opposizioni può realizzarsi in sede di Assemblea. Sono poteri che intervengono nei momenti decisivi della vita del Parlamento: nella partecipazione determinante – non lo dimentichiamo mai – alla revisione delle norme costituzionali, cioè del patto fondamentale che lega lo Stato ai cittadini, nella partecipazione determinante alla elezione del Presidente della Repubblica; nella partecipazione ai poteri di governo (anche quando le opposizioni in complesso sono minoranze, hanno il potere di concorrere al governo della cosa pubblica attraverso la direzione degli enti locali). Questa è la concezione dalla quale parte la nostra Costituzione e che deve essere alla base della verifica della congruità delle norme regolamentari rispetto alla funzione dei gruppi parlamentari e del Parlamento nel suo complesso.

Vi è poi, signor Presidente, un'altra concezione che è alla base di queste critiche che ritroviamo in tutta l'impostazione dell'intervento dell'onorevole Lucifredi, concezione esplicitamente affermata in un documento del gruppo parlamentare del PSU. Essa nega il principio fondamentale che è alla base della Carta costituzionale, cioè il principio della preminenza assoluta del Parlamento nei confronti di tutti gli altri organi dello Stato: questi, infatti, non vengono nemmeno definiti come poteri dalla nostra Carta costituzionale. perché essa ha modificato il vecchio sistema della separazione verticale dei poteri e parte dal principio che il potere promana dal popolo e che quindi le Assemblee, che sono emanazione diretta della volontà popolare – che esse sovranamente esprimono – hanno collocazione di preminenza nei confronti di tutti gli altri organi dello Stato.

Il PSU esplicitamente nega questa concezione. In questo documento, signor Presidente, che per la prima parte – mi riferisco

al preambolo - è abbastanza risibile, si afferma l'impegno del gruppo parlamentare del partito socialista unitario a tutta la battaglia per la elaborazione del nuovo regolamento; un impegno - ella ci consentirà, onorevole Presidente, questa considerazione - che noi per la verità non abbiamo rilevato, e credo che neppure ella avrà rilevato in tutta la fase di discussione in sede di Giunta.

PRESIDENTE. Non posso pronunciarmi, onorevole Raucci.

RAUCCI. Me ne rendo conto, signor Presidente; comunque noi comunisti, che siamo buoni testimoni, non abbiamo rilevato questo impegno nel corso del dibattito che si è svolto in aula fino a questo momento.

Ebbene, in questo documento si afferma appunto che Governo e Parlamento sarebbero organi posti a pari livello nel sistema costituzionale; il che corrisponde ad una concezione inaccettabile, quando ci si riferisce alle norme della nostra Costituzione. È da questa concezione distorta che parte l'attacco al nuovo progetto di regolamento; un attacco che, proprio perché parte da questa concezione distorta, non può non concentrarsi con particolare vigore e intensità su tutti gli aspetti del nuovo regolamento che sono più profondamente innovativi dal punto di vista dei poteri - ed in particolare di quelli di controllo - del Parlamento.

È su questi aspetti che vorrei fermare brevemente la mia attenzione.

Non vi è dubbio che il Parlamento ha una funzione di controllo sull'attività degli organi dello Stato nel loro complesso; e non vi è dubbio che se andiamo a valutare in maniera autocritica il modo con il quale noi abbiamo esercitato, come Parlamento, questo nostro diritto-dovere irrinunciabile, dobbiamo dire che non sempre o quasi mai siamo riusciti ad esercitarlo fino in fondo.

Vi sono indubbiamente valutazioni di carattere politico, problemi politici, ma vi è senza dubbio, alla base di questa incapacità del Parlamento di assolvere a questa sua funzione reale, anche l'attuale regolamentazione dei lavori della Camera, il modo in cui i poteri che essa ha si traducono in norme positive che ne consentono l'esercizio.

Ecco perché il regolamento, giustamente, in questa materia innova profondamente ed ecco perché noi ci troviamo di fronte all'attacco di coloro i quali, invece, vorrebbero che il Parlamento continuasse a rimanere impotente, inerte, incapace di assolvere a questa sua fondamentale funzione.

Vi è un primo aspetto del controllo, onorevole Presidente: quello che si potrebbe definire conoscitivo, che è un aspetto fonda-

mentale, essenziale, perché è alla base della reale possibilità del Parlamento di legiferare, e di legiferare bene.

Sottolineo: reale possibilità del Parlamento di legiferare, e a questo riguardo vorrei sottoporre all'attenzione dei colleghi un problema che attiene all'iniziativa legislativa del singolo parlamentare o del singolo gruppo parlamentare. Noi ci troviamo in una situazione assurda – che poi spiega perché il 90 per cento delle proposte di legge approvate sono proposte governative, cioè quelle che venivano definite poc'anzi « disegni di legge » – per la quale, nel momento in cui riteniamo di dover proporre una iniziativa legislativa – sulla base evidentemente di nostre valutazioni su dati oggettivi della situazione, sulle spinte che vengono da esigenze generali del paese – siamo tenuti, a norma dell'articolo 81, secondo e terzo comma, della Costituzione, ad indicare la copertura delle eventuali spese che la proposta di legge dovesse comportare.

Ebbene, signor Presidente, ecco la dimostrazione di quello che significa la mancanza di certi poteri conoscitivi del Parlamento nei confronti dell'esercizio di questo fondamentale potere di iniziativa legislativa del parlamentare: noi non abbiamo a nostra disposizione nessun mezzo, nessuno strumento, allo stato attuale – mezzi e strumenti conferitici invece dalle nuove norme regolamentari – per verificare in concreto quali siano le effettive disponibilità finanziarie alle quali poter attingere per esercitare questo nostro diritto di iniziativa legislativa, sulla base dei principi fondamentali stabiliti al riguardo dalla Costituzione.

Ci troviamo, signor Presidente – questa è un'esperienza che ormai ho maturato in anni di attività in sede di Commissione bilancio – di fronte a questa triste situazione: che la stragrande maggioranza delle proposte di legge di iniziativa parlamentare viene bocciata, anzi, bloccata nel suo *iter* parlamentare non perché il Parlamento non ne riconosca la validità, ma perché in sede di Commissione bilancio non si è in grado di stabilire una adeguata copertura della spesa che esse comportano; e non è detto che non esistano disponibilità, perché da questo punto di vista noi abbiamo delle situazioni assurde: esistono infatti fondi fuori bilancio la cui consistenza è completamente ignorata dalla Commissione bilancio e dal Parlamento, e dai quali il Governo preleva continuamente per assicurare la copertura di suoi disegni di legge.

**PRESIDENTE.** Onorevole Raucci, mi scuso di non poterla più ascoltare, ma sono chiamato fuori dell'aula da un impegno urgentissimo.

## PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUCIFREDI

RAUCCI. Introdurre nel regolamento il principio del potere delle Commissioni, dei parlamentari, dell'Assemblea di convocare i rappresentanti della pubblica amministrazione per chiedere notizie sul complesso degli atti e delle attività della pubblica amministrazione - quindi anche in ordine a questa materia - è una condizione fondamentale per assicurare l'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte del deputato.

Ma vi è anche un altro aspetto che riguarda la nostra produzione legislativa dal punto di vista qualitativo e che attiene al problema del controllo di carattere conoscitivo. Vorrei dire che il controllo di carattere conoscitivo è già implicitamente richiesto, statuito, sollecitato per il fatto che le proposte di legge debbono essere accompagnate da una relazione la quale dovrebbe essere formulata in maniera tale da dare certezza non soltanto dei motivi di una proposta di legge, ma anche dei metodi di indagine, dei dati critici dai quali si parte per giungere a formulare determinate proposte di legge, specie quando esse investono gravi problemi di riforma delle strutture del nostro paese.

Tuttavia, signor Presidente, abbiamo delle situazioni assurde anche da questo punto di vista, che più volte siamo stati costretti a denunciare e a lamentare, perché le relazioni che accompagnano i disegni di legge governativi sono assolutamente carenti sul piano dell'informazione in ordine a questi elementi, che sono essenziali per una oggettiva valutazione della congruità delle proposte che vengono formulate.

Abbiamo più volte dovuto protestare per questo e ci siamo trovati di fronte, signor Presidente, all'assurdo che il Governo, invitato a chiarire aspetti del disegno di legge che veniva presentato o a dare informazioni sugli elementi di natura quantitativa alla base del disegno medesimo non è stato in grado di rispondere ed abbiamo dovuto assistere, in sede di Commissione bilancio, anche mentre si discutevano grossi problemi, allo spettacolo di ministri e sottosegretari che dovevano alzarsi, abbandonare la Commissione e telefonare ai funzionari del Ministero per avere chiarimenti su dette questioni.

Ora ella mi deve dire se questo è ammissibile e se non bisogna invece provvedere a fare in modo, proprio attraverso una regolamentazione diversa del rapporto tra Parlamento e pubblica amministrazione e una strumentazione adeguata per il controllo conoscitivo, a fare in modo, dicevo, che il Parlamento abbia a sua disposizione tutti gli elementi di giudizio per giungere appunto a

legiferare con competenza, con conoscenza di causa e quindi per giungere ad una produzione qualitativamente accettabile della nostra legislazione.

Se ella, signor Presidente, considera poi da questo punto di vista quello che avviene quando noi siamo chiamati a deliberare su grossi impegni di riforma o sulle grandi politiche di intervento dello Stato nell'economia - per esempio la riforma tributaria, il piano quinquennale di sviluppo, il programma - e se considera che quando si discute di questi problemi non bastano indicazioni di carattere assolutamente generico per far decidere in maniera adeguata, ma che occorre conoscere i modelli econometrici dai quali si parte e la metodologia che si è seguita nell'indagine sulle varie situazioni economiche e per la determinazione delle risorse disponibili, si accorgerà di come appunto diventi fondamentale questo aspetto essenziale del controllo parlamentare per arrivare ad una produzione legislativa adeguata e responsabile.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI

RAUCCI. Vi è poi il secondo aspetto, che è quello che richiama l'attacco concentrato di tutti un po' coloro che sono intervenuti in maniera critica in questo nostro dibattito e che ha trovato l'espressione più alta, dal punto di vista della capacità e della consistenza delle argomentazioni, proprio nell'intervento dell'onorevole Lucifredi, ossia l'attacco al controllo di indirizzo politico e che parte appunto da quella concezione distorta della collocazione del Parlamento nella struttura dell'ordinamento dello Stato, così come la Costituzione lo prevede, e che ha evidentemente alla sua base un grosso problema di carattere politico. Infatti alla base di questo attacco vi è chiaramente il tentativo di continuare a svuotare il Parlamento delle sue funzioni fondamentali, e a svilire le istituzioni repubblicane. Non a caso questo attacco viene sviluppato da rappresentanti del gruppo della democrazia cristiana che, comunque, hanno all'interno di questo partito una chiara collocazione politica culturalmente legata ad una concezione vecchia dello Stato che non ha niente a che vedere con quella che è emersa dalla Costituzione repubblicana, attacco che, poi, viene portato avanti in maniera massiccia da un gruppo di questa Camera, che oggi esprime, nella maniera più chiara ed aperta, il tentativo di trasformazione del nostro sistema istituzionale verso una struttura autoritaria del potere, come ha dimostrato, del resto, in diverse occasioni e attraverso tutta una serie di proposte politiche.

Intendo riferirmi al partito socialista unitario che, in quel documento che ho prima ricordato, concentra il suo attacco sul problema del controllo di indirizzo politico negandone l'esercizio al Parlamento e affidandolo esclusivamente al Governo, e fa propri, in questo modo, posizioni e atteggiamenti, fino ad ora esterni a questa Assemblea, attraverso i quali, in maniera ricattatoria, si vorrebbe che questa parte fondamentale del progetto di regolamento (direi la parte più qualificante) venisse ad essere stravolta o addirittura eliminata.

Già l'onorevole Malagugini ha risposto efficacemente e con molta incisività a questi problemi, soprattutto in relazione al tentativo che è stato effettuato di inficiare addirittura di incostituzionalità certe norme introdotte nel nostro regolamento.

A me interessa valutare la questione da un punto di vista diverso, per dire che il problema dell'indirizzo politico si colloca in una situazione di rapporto dialettico tra il Parlamento e il Governo. Non a caso, signor Presidente, il nostro sistema costituzionale prevede che il Governo — che non è un governo presidenziale — abbia la fiducia del Parlamento sulla base di un programma che è collegato a scelte di indirizzo politico di carattere generale; non a caso esiste l'istituto della mozione di sfiducia che si collega, evidentemente, ai problemi generali della valutazione dell'indirizzo politico dell'attività di governo e non a caso la Costituzione prevede appunto istituti particolari a questo fine. Ma vorrei dire che gli strumenti di cui noi disponevamo nel vecchio regolamento erano assolutamente inadeguati da questo punto di vista. In pratica, essi si riducevano alla mozione di sfiducia — che costituisce sì un fatto di assoluta rilevanza politica in quanto investe il complesso delle scelte e degli orientamenti del governo, ma che non può essere utilizzata per aspetti particolari della politica governativa se non in casi di particolare importanza politica — e agli strumenti della interrogazione e della interpellanza che come tutti sanno, erano diventati assolutamente inefficaci, armi senza punta.

Ebbene, se consideriamo ciò che è avvenuto in questi anni di vita democratica, noi individuiamo immediatamente le conseguenze gravi alle quali un rapporto di questo tipo tra Governo e Parlamento porta poi il paese. Verifichiamo, signor Presidente, questo dato: noi abbiamo avuto, dal 1963 ad oggi, una serie di governi che hanno trovato in questa Camera una maggioranza che si è definita di centro-sinistra; questi governi hanno sollecitato la fiducia del Parlamento sulla base di un programma ed hanno trovato una maggioranza che ha accordato loro la fiducia sulla base, appunto, di un programma.

Se andiamo a rileggere i programmi presentati dai diversi governi di centro-sinistra che si sono succeduti, troviamo, sia pure con le differenziazioni dovute allo sviluppo della società civile, e quindi con i necessari aggiornamenti, alcuni punti programmatici sistematicamente ripetuti, il che significa che i governi che avevano ricevuto la fiducia del Parlamento sulla base di determinati programmi non hanno rispettato quegli impegni. Né si può sostenere che a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia per le constatate inadempienze del Governo ai suoi impegni, esso deve dare le dimissioni, perché è necessario e indispensabile che la stessa verifica del programma di governo avvenga in maniera continua attraverso un rapporto stabile tra Parlamento e Governo e attraverso l'azione di controllo dell'indirizzo politico di quest'ultimo che il Parlamento deve esercitare.

Ecco l'elemento sul quale dobbiamo fermare la nostra riflessione, ed ecco l'aspetto del nostro regolamento che dobbiamo non soltanto difendere contro l'attacco che viene scatenato, ma cercare di rafforzare nei limiti del possibile.

L'onorevole Orlandi, dopo avere « sparato a zero » sul principio stesso della funzione di controllo di indirizzo affidata alle Commissioni, e dopo aver eccepito rilievi di incostituzionalità alla decisione di introdurre come strumento di controllo di indirizzo politico la risoluzione conclusiva di un dibattito su aspetti particolari della politica governativa, ha avanzato una proposta subordinata, dicendo che, se proprio questa concezione aberrante e che, secondo lui, distorce i rapporti tra Parlamento e Governo, dovesse essere approvata, si dovrebbe almeno affermare il principio che le Commissioni non sono competenti ad adottare risoluzioni.

Ella comprende bene, signor Presidente, che se tutto il sistema dei controlli non si incardina, come fa giustamente questo progetto di nuovo regolamento, sulle Commissioni, esso crolla e diventa inefficace per due ordini di considerazioni: intanto, perché nessuno può pretendere che l'Assemblea, nel suo complesso, sia impegnata in altre mansioni in maniera abbastanza continua e al tempo stesso eserciti la funzione di controllo con altrettanta continuità; in secondo luogo, perché le Commissioni — diciamo la verità: questo giudizio è frutto di tutta la nostra esperienza — sono la sede del confronto reale tra le varie forze politiche e il Governo, la sede del dibattito che non parte mai da posizioni precostituite ma che tende a realizzare una visione quanto più unitaria possibile, a realizzare tutte le convergenze possibili, sulla base di un principio che dovrebbe informare tutti i nostri lavori, quello cioè dell'apporto di tutte le forze, di tutte le componenti

dell'Assemblea, all'elaborazione degli indirizzi generali della politica dello Stato nell'interesse del paese.

Le Commissioni sono la sede in cui questo è possibile e in cui questo si verifica ampiamente. L'aula è già una sede diversa, è la sede delle posizioni ormai acquisite, dello scontro, non più del dialogo e del confronto delle posizioni oggettive, nel tentativo di giungere a soluzioni quanto più unitarie possibili. C'è anche questo aspetto che va valutato, un aspetto, signor Presidente, che è stato ampiamente condiviso anche dall'onorevole Orlandi. Ma, purtroppo, dobbiamo quotidianamente riscontrare che alcuni autorevoli rappresentanti del gruppo parlamentare di un partito che è stato giustamente definito « dell'avventura e della crisi », assumono posizioni che cambiano da un giorno all'altro, anche in materie che investono il nostro lavoro. Ci troviamo di fronte ad una doppia posizione, signor Presidente. Ci troviamo di fronte ad una assenza totale di questo gruppo dall'attività del Parlamento, dai lavori del Parlamento, ad una mancata partecipazione ad un confronto reale di posizioni in questa sede, che è la sede in cui il confronto si realizza al massimo livello proprio perché è la sede della sovranità popolare. È un'assenza che ha una aggravante, oltre tutto, onorevole Presidente !

Si dice che gli assenti hanno sempre torto. Ma non si tratta di questo. L'aggravante è un'altra: l'aggravante è che coloro che sono assenti da questo dibattito, che non hanno partecipato per due anni ad un lavoro che ha impegnato i gruppi parlamentari nel loro complesso per dare alla nostra Assemblea un regolamento adeguato alle nostre esigenze di lavoro, presumono poi di potere, al di fuori di questa sede, assumere posizioni che molto spesso suonano ricattatorie nei confronti dell'intera Assemblea.

Signor Presidente, questo si è verificato in molte importanti occasioni nel corso dell'attività della nostra Assemblea.

Ricordo quello che è avvenuto in sede di discussione della legge sulla finanza regionale, su questo grave tema che ha impegnato tutti i gruppi parlamentari – anche quelli antiregionalisti (dobbiamo darne atto), – in una ricerca attenta di elementi che potessero comunque introdurre certe loro posizioni nella stessa struttura e nella stessa articolazione della legge, senza che vi fosse stata mai la partecipazione di un rappresentante del gruppo parlamentare del partito socialdemocratico: mai, in nessuna fase della discussione generale in aula ! Si è addirittura giunti, onorevole Presidente, alla convocazione del « vertice dei quattro » e al ricatto del gruppo socialdemocratico, del partito socialdemocratico, che imponeva modifiche alla struttura normativa della legge, che pure

era stata il frutto di questo largo e aperto confronto delle forze parlamentari.

Onorevole Presidente, non si tratta soltanto, evidentemente – diciamo così – di ignavia: si tratta di un ben individuato atteggiamento nei confronti di questo istituto e della sua funzione, che si esprime poi nella concezione della « delimitazione della maggioranza », del direttorio, cioè di una sorta di presidenza dotata di poteri sovrani e che detta legge al Parlamento: qual è, per esempio, la riunione dei segretari dei quattro partiti di centro-sinistra, per decidere sull'atteggiamento dei rispettivi gruppi parlamentari in ordine a problemi che si discutono in Parlamento.

È quindi tutta una concezione che va respinta decisamente, senza nessuna concessione su questo terreno, onorevole Presidente! Perché se bisogna innovare e modificare ulteriormente qualche cosa da questo punto di vista, bisogna farlo nella direzione opposta, cioè nella direzione del rafforzamento degli strumenti a disposizione del Parlamento perché esso possa esercitare i suoi poteri di controllo dell'indirizzo politico del Governo.

A questo proposito, onorevole Presidente, vorrei fare una considerazione in merito alla competenza delle varie Commissioni, per quanto riguarda la materia delle partecipazioni statali. L'onorevole Fabbri ha toccato questo problema sotto un certo aspetto e con motivazioni certamente valide ed accettabili: cioè le partecipazioni statali, in quanto strumento fondamentale del programma, non possono non essere affidate alla competenza della Commissione che il programma discute e decide. Insomma le partecipazioni statali, per la parte attinente l'industria pubblica (esse infatti investono i settori dell'industria, del credito, dell'agricoltura, dei servizi e tutta una serie di altri settori), che è soggetta ad una direzione politica che si propone fini di carattere sociale, non possono essere collegate all'industria privata.

Sono argomentazioni valide, per le quali l'onorevole Fabbri è portato a concludere che le partecipazioni statali dovrebbero essere affidate alla competenza della Commissione bilancio. Ma io parto da un altro angolo visuale per ribadire la posizione del gruppo parlamentare comunista: la costituzione di una Commissione autonoma delle partecipazioni statali. Non a caso una norma che in questo senso era stata introdotta nel regolamento, è stata violentemente criticata dall'onorevole Orlandi, cioè dal presidente del gruppo parlamentare del partito socialista unitario. Né questo attacco ci deve meravigliare, perché la costituzione di una Commissione autonoma delle partecipazioni statali va giudicata alla stregua degli altri strumenti di controllo di indirizzo politico del Parlamento.

La tesi che è stata portata a sostegno della impossibilità di giungere a costituire una Commissione autonoma delle partecipazioni statali è che la legislazione in questa materia è estremamente limitata. Ma proprio per questo io sostengo che vale la pena costituire una siffatta Commissione. Essa proprio per l'esigenza di uno spazio di propria iniziativa e di propria attività, sarebbe infatti in grado di sperimentare al massimo le facoltà, anzi gli strumenti, che il nuovo progetto di regolamento mette a disposizione delle Commissioni per esercitare il controllo di indirizzo politico. Ciò avrebbe tanto più rilievo in un settore, come quello delle partecipazioni statali, in cui il controllo di indirizzo politico è quanto mai necessario ed indispensabile, dato che la materia, anche per la struttura del Ministero delle partecipazioni statali e per i compiti ad esso assegnati dalla legge istitutiva, sfugge ad una effettiva ed efficace direzione dello stesso potere esecutivo.

Quindi, è partendo da questa considerazione che noi sosteniamo la tesi della Commissione autonoma, come strumento fondamentale di controllo.

Poiché mi accorgo di aver superati i limiti di tempo che mi ero proposto per il mio intervento, eliminerò una serie di considerazioni in ordine alla nuova disciplina delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni, anche perché sono completamente d'accordo con la normativa contenuta in questa parte del nuovo regolamento e non credo che valga la pena di sottolineare la validità in base alla esperienza che abbiamo fatto fino a questo momento.

Sarò anche brevissimo per quanto riguarda le norme concernenti il controllo finanziario ed economico, perché in gran parte condivido l'intervento dell'onorevole Fabbri e quindi non ripeto su questa materia le cose che egli ha detto.

Vorrei soltanto fare alcune osservazioni. Ho detto prima che noi siamo abituati a constatare come l'onorevole Orlandi muti spesso la sua posizione e ho detto anche che questi mutamenti di posizione dell'onorevole Orlandi non sono desumibili da un aperto dibattito (si può anche cambiare non dico idea, perché se parliamo di idee, parliamo di cose un po' troppo alte, diciamo opinione), da un confronto, da una verifica; ma da esplosioni improvvisate, non motivate né argomentate.

Sulla base di quali elementi dico tutto questo, signor Presidente? La Commissione bilancio, che per la sua stessa funzione è quella che certamente avverte maggiormente, rispetto alle altre, il disagio di una regolamentazione, di una normativa che non le consente di esercitare appieno le proprie funzioni, sul tema del controllo ha elaborato documenti di grande interesse. Tra questi docu-

menti ve n'è uno che desidero ricordare, e che era stato presentato come allegato alla relazione della Commissione stessa al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 1969. Questo documento, signor Presidente, richiedeva – e tale richiesta fu avanzata all'unanimità dalla Commissione bilancio – modifiche sostanziali al regolamento, quelle stesse modifiche che noi siamo lieti di vedere recepite in questo progetto di nuovo regolamento.

Quel documento, che consta di 8 punti (e che è agli atti della Assemblea, poiché, ripeto, è allegato alla relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1969), a proposito della funzione di controllo – che rivendicava attraverso, appunto, la richiesta di una strumentazione adeguata – afferma in maniera chiara che detta funzione non può non essere affidata alle Commissioni, se si vuole che essa sia efficace. Questo è il principio contenuto nel punto terzo di quel documento, nei cui confronti si sviluppa oggi l'attacco dell'onorevole Orlandi, presidente del gruppo del partito socialista unitario.

Il documento cui ho accennato, signor Presidente, è stato approvato all'unanimità dalla Commissione bilancio, non sulla base di una improvvisazione, ma sulla base di una verifica di anni ed anni di esperienza e di lavoro, nel momento in cui presidente della Commissione bilancio era lo stesso onorevole Orlandi.

L'onorevole Orlandi, pertanto, è stato tra i proponenti di una impostazione che noi oggi troviamo recepita nel progetto di nuovo regolamento della Camera, ma che viene ora aspramente combattuta dallo stesso onorevole Orlandi.

Queste considerazioni – unitamente alle questioni poste dallo onorevole Fabbri per quanto concerne la Corte dei conti – ci inducono ad auspicare che si giunga quanto prima ad emanare apposite norme che rendano concretamente applicabili i principi contenuti a questo riguardo nella nuova normativa regolamentare.

Per quanto concerne più specificamente il controllo sui bilanci consuntivi e particolarmente sulla gestione dei singoli dicasteri, noi riteniamo fondamentale la competenza delle Commissioni, il diritto delle Commissioni di invitare il magistrato della Corte dei conti che ha istruito la decisione a fornire informazioni, chiarimenti e documenti. Chi ha studiato le relazioni della Corte dei conti ha infatti avvertito l'esigenza di questi chiarimenti, che spesso sono essenziali affinché il Parlamento possa dare un giudizio sui rilievi che la Corte stessa a volte formula in maniera anche pesante nei confronti della gestione dei bilanci dello Stato.

Una norma in questo senso era contenuta nel progetto di nuovo regolamento, ma poi è scomparsa, credo sempre per effetto delle

pressioni di un certo gruppo politico. Essa deve invece, a nostro avviso, esservi reintrodotta, poiché si tratta di una norma fondamentale.

Infatti spesso i rilievi della Corte dei conti in ordine ad abusi ed irregolarità riscontrati nella gestione di un determinato stato di previsione di un certo ministero, non sono sufficientemente motivati ed argomentati. Ciò è dovuto al fatto che le relazioni della Corte non possono esplicitare, evidentemente, tutti gli elementi analitici attraverso i quali essa è giunta a sollevare quei dati rilievi. Ma allora, se si vuole veramente che il controllo sia esercitato in maniera reale e che vi sia spazio per una iniziativa autonoma del Parlamento per superare vecchie norme legislative che consentono poi che si sfugga, attraverso le maglie dell'attuale ordinamento, ad una corretta gestione del bilancio dello Stato, è necessario che vi sia un raccordo tra Corte e Parlamento, un raccordo non formalizzato, naturalmente (attraverso la partecipazione di un magistrato della Corte dei conti ai dibattiti delle Commissioni, il che sarebbe impossibile), ma che tuttavia possa istituirsi nel momento in cui la Commissione ritiene di avere bisogno di ulteriori elementi e di ulteriori notizie per giungere ad un giudizio adeguato ed oggettivo in ordine ai rilievi formulati nella relazione della Corte dei conti.

In questo senso, signor Presidente, si muoverà il gruppo parlamentare comunista, che nel ribadire la sua adesione all'impostazione generale del progetto di nuovo regolamento in discussione, vuole affermare la sua volontà di continuare a battersi in tutte le sedi perché il regolamento della Camera si conformi sempre di più ai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale. (*Applausi all'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, è terminata così questa prima parte della discussione generale, che mi pare si sia rivelata molto utile. Vi sono stati interventi interessanti, che io ho avuto in parte il piacere di ascoltare da questo posto o dal mio ufficio attraverso l'amplificatore.

Desidero esprimere il mio sincero e vivo compiacimento per l'elevato tono del dibattito, nel corso del quale sono stati formulati rilievi che saranno attentamente vagliati dalla Giunta ed esprimo l'augurio che nel prosieguo della discussione generale, che avrà luogo alla fine di settembre, sia accolta la proposta della Presidenza di consentire di interloquire sul progetto di nuovo regolamento ad un oratore per gruppo.

---

*La discussione generale, terminata nella sua prima parte il 23 luglio 1970, viene ripresa e chiusa il 1° febbraio 1971.*

*Nella stessa data il rel. Luzzatto, riferendo oralmente a nome della Giunta, dava conto delle modifiche e delle aggiunte al testo originario del progetto di Regolamento (V. di seguito stenografico).*

---

### **Seduta di lunedì 1° febbraio 1971.**

#### **PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI**

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

Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Luzzatto.

**LUZZATTO, Relatore.** Signor Presidente, la discussione generale sul progetto di regolamento si è svolta nel mese di luglio e fu poi rinviata con una sua dichiarazione, onorevole Presidente, che prevedeva l'ulteriore facoltà di parlare per un rappresentante per ogni gruppo. Ma oggi nessuno ha chiesto di parlare: la discussione quindi si è potuta senz'altro chiudere. E la Giunta, a cui nome ho l'onore di parlare, reputa che questo sia un fatto positivo, poiché sugli articoli, meglio che non in sede di discussione generale, si potranno confrontare proposte di modificazioni ed esaminare quindi emendamenti particolari sui quali anche gli altri colleghi relatori potranno puntualmente intervenire.

Vi sono perciò soltanto alcune cose brevi che io ritengo ora, a nome della Giunta, di dover dire. In primo luogo, in relazione alla discussione che in quest'aula si è svolta. Essa è stata aperta il 15 luglio con una relazione a nome della Giunta e a nome dei tre relatori, che io ho avuto l'incarico di esporre; si è poi sviluppata nei giorni 21, 22 (in sedute antimeridiana e pomeridiana) e 23 di luglio.

Io vorrei innanzitutto prendere atto degli interventi che sono stati fatti dagli onorevoli Greggi, Lucifredi, Papa e Pazzaglia nella seduta del 21 luglio; nell'antimeridiana del 22 dagli onorevoli Di Lisa, La Loggia, Malagugini e Amalia Miotti Carli; nella pomeridiana dello stesso giorno dall'onorevole Bosco; e infine, il giorno 23, dagli onorevoli Fabbri, Lattanzi, Raucci, Stella e Truzzi. Essi

hanno portato un utile contributo di discussione sull'insieme delle questioni e sui punti fondamentali del nuovo regolamento. Le osservazioni che essi hanno esposto qui, in sede di discussione generale, e quelle che altri onorevoli colleghi hanno direttamente rappresentato per iscritto in forma di emendamenti, sono state esaminate dalla Giunta per il regolamento, dal suo Comitato ristretto, poi ancora dalla Giunta plenaria in una serie di riunioni nelle quali è stata dedicata la massima attenzione ad ognuna delle numerose proposte.

Per quanto riguarda talune osservazioni che incidevano su alcuni di quei principi ai quali il nuovo regolamento si ispira, la Giunta non ha ritenuto di potere discostarsi dal testo originario, anche perché su tali principi si era raccolto quel largo consenso, che è uno degli obiettivi che la Giunta si è proposta e che ritiene di avere raggiunto attraverso i suoi lunghi lavori.

Per altre questioni, invece, e non solo di forma ma anche sostanziali, la Giunta ha accolto modifiche tali da dar vita al nuovo testo che ora viene presentato.

Vorrei ora riferirmi ad alcune delle osservazioni che sono state presentate nel corso della discussione generale. Da alcuni onorevoli colleghi è stato rilevato come un pericolo l'« unanimità » in relazione a talune deliberazioni, quale è proposto da alcune norme del nuovo regolamento, soprattutto riguardo alla programmazione dei lavori. La Giunta non ha ritenuto, tuttavia, che si tratti di un sintomo di nuovo regime assembleare, come era stato detto, ma di un principio di rispetto delle minoranze e di ricerca dell'accordo che andava mantenuto. Essa ha riaffermato perciò il proprio giudizio che in questo senso vada segnato un indirizzo che non significa un mutamento delle attribuzioni di poteri, così come la Costituzione le stabilisce, e delle funzioni dell'Assemblea, così come esse sono determinate.

Per quanto riguarda talune osservazioni che sono state fatte circa la posizione del Governo e le sue facoltà, la Giunta per il regolamento si è fatta carico delle preoccupazioni in esse contenute e ha introdotto talune modifiche, in modo da rendere possibile al Governo di intervenire in taluni momenti del lavoro di questa Assemblea, in una posizione in nulla deteriore rispetto a quella riconosciuta ai partecipanti all'Assemblea e ai gruppi parlamentari.

Riguardo alla programmazione legislativa, e cioè alla programmazione dei lavori parlamentari, era stato osservato in taluni degli interventi che difettava nelle norme proposte un giusto rilievo alla funzione presidenziale. La Giunta, d'accordo con il suo Presidente, che è il Presidente di questa Assemblea — anzi, vorrei dire, su sua

stessa richiesta – ha ritenuto che la funzione presidenziale tanto più mantenga di autorità, di prestigio e di possibilità di influenza sui lavori della Camera quanto più il Presidente personalmente sia tenuto estraneo a tutto ciò che attiene a deliberazioni e determinazioni aventi rilevanza politica. Si è perciò confermata l'opinione che per la programmazione dei lavori non dovessero essere attribuiti poteri presidenziali, ma dovesse essere la Conferenza dei presidenti di gruppo o, in determinate ipotesi, l'Assemblea a deliberare.

Quanto alla dilatazione dei compiti delle Commissioni, che pure è stata criticata, pur non nascondendosi la Giunta per il regolamento l'onere maggiore che deriva alle stesse da un complesso di nuove attribuzioni e quindi la necessità di studiare una più razionale ripartizione del carico di lavoro fra di esse, ha ritenuto che lo strumento della Commissione debba costituire uno dei cardini per la migliore funzionalità dei lavori parlamentari.

È stato osservato da parte di un onorevole deputato intervenuto nella discussione che la relazione è stata unica (sia quella scritta, firmata dai tre relatori, sia quella orale da me presentata per incarico dei tre relatori anche a loro nome) e che mancava notizia delle posizioni dialettiche. Ebbene, questo si collega a ciò che dianzi ho cercato di mettere in evidenza, e cioè allo sforzo compiuto dalla Giunta per giungere ad un accordo: un accordo che non tanto riunisse occasionalmente, vorrei dire eccezionalmente, maggioranza e minoranza, quanto recepisce da parte della maggioranza le esigenze della minoranza, considerando il regolamento prima di tutto come presidio dei diritti della minoranza.

Essendosi fatto questo sforzo per giungere ad una proposta comune, è evidente che non si è ritenuto di dare rilievo alla discussione che a questo risultato ha portato, perché quel che contava era il risultato conclusivo raggiunto. Ecco perché non si è ritenuto di diffondersi in posizioni differenziate, ma piuttosto di esporre le posizioni a cui si era giunti di comune accordo.

Da taluno è stato osservato che sarebbe eccessivo il potere attribuito ai gruppi, ai loro presidenti e ai loro rappresentanti nelle Commissioni. Questo è un indirizzo che la Giunta ha ritenuto di dover seguire per dare rilievo alle posizioni dei gruppi parlamentari costituiti. Ma la stessa Giunta si è fatta carico delle osservazioni che erano state espresse in proposito, introducendo nel nuovo testo, in più luoghi, l'espressa menzione dei diritti del deputato dissenziente. Quando dico « del deputato dissenziente », dalle posizioni e non dalle motivazioni del proprio gruppo, evidentemente comprendo – e se non è compreso con sufficiente chiarezza dovrà

essere fatto in sede di emendamenti – il tener conto delle posizioni del gruppo misto, nel quale diverse posizioni sono, per sua stessa natura, istituzionali.

Circa il calendario comune, circa la non adozione delle sessioni, ma del lavoro continuativo, la Giunta ha ritenuto di attenersi alle direttive che aveva già stabilite ed espote in precedenza.

È stato osservato che non si offre rimedio all'abuso dell'iniziativa legislativa parlamentare: la Giunta ha ritenuto che gli abusi vadano combattuti con il costume, ma che, poiché si tratta di un principio costituzionalmente sancito, non potessero essere stabilite nel regolamento né delle restrizioni né delle diminuzioni. Valga, a questo punto, la menzione del principio della prevalenza data alle proposte di iniziativa parlamentare fatte proprie dai gruppi: principio che tende proprio a questo scopo, cioè a quello di stabilire un controllo collegiale, un controllo politicamente responsabile che compia una selezione delle iniziative all'interno dei gruppi.

Per quanto riguarda la questione dei progetti contemporaneamente pendenti alla Camera e al Senato, la Giunta si è data carico di raggiungere una formulazione concordata con il Senato, che oggi stesso principia a discutere il suo nuovo regolamento. Va tenuto presente – per nostra memoria – che nei regolamenti fino ad ora vigenti, mentre la Camera prevedeva in questa ipotesi una limitazione della propria attività, non altrettanto disponeva il Senato. Lo sforzo è stato rivolto verso una omogeneizzazione delle norme sulla materia.

Per quanto riguarda l'assegnazione in sede legislativa, i relatori vorrebbero soltanto far presente, a chi ha fatto delle osservazioni in proposito, che già nel nuovo regolamento, rispetto a quello vigente, è stabilita una normativa più rigorosa, in quanto, tra l'altro, l'assegnazione in sede legislativa non è più attribuita ad una comunicazione momentanea, occasionale, che sfugge alla conoscenza stessa della maggior parte dei parlamentari, ma viene regolata in modo che una deliberazione effettiva possa aver luogo. Non si è ritenuto di dover andare oltre.

Quanto alle procedure più rapide ed urgenti, è stato osservato che le eccezioni ammesse possono porre nel nulla le norme indicate. Lo sappiamo; la Giunta ha ritenuto per altro che in questa materia innovatrice dovessero darsi per il momento delle indicazioni di indirizzo, lasciando integre le facoltà attualmente sancite dal regolamento. Sarà poi l'esperienza che mostrerà se queste indicazioni di indirizzo siano sufficientemente efficaci a determinare un nuovo costume, o se in seguito si renderanno opportune norme nuove. Ma per il momento è parso alla Giunta di non poter restringere

quelli che sono i diritti dei membri di questa Camera e dei gruppi parlamentari. Perciò, deliberatamente ha ritenuto di confermare che in materia di abbreviazione di procedimenti e in materia di formazione dei programmi di lavoro legislativo debba aversi il consenso di tutti i gruppi e debba lasciarsi aperta la facoltà di derogare alle indicazioni di indirizzo abbreviativo ove da parte di taluno dei gruppi a questa abbreviazione si ritenga di opporsi.

È d'altra parte in contrasto con questo la proposta che pure è stata avanzata durante la discussione generale contro il criterio della chiusura della discussione generale, che appartiene al regolamento finora vigente, alla tradizione del nostro regolamento, e che l'attuale progetto ha mantenuto con una attenuazione, con una garanzia che finora non c'era (e che vorrei fosse tenuta presente dall'onorevole collega che questa questione ha sollevato): poiché nel nuovo regolamento si propone che anche in caso di chiusura, sempre a richiesta, un rappresentante di ogni gruppo parlamentare abbia la facoltà di esporre il suo punto di vista dopo la dichiarazione di chiusura.

Quando parlo del rappresentante di ogni gruppo, ne parlo nel senso che testé ho annunciato, con riserva circa i dissenzienti e il gruppo misto e le diverse componenti che in esso possono essere rappresentate.

È stata da taluno proposta l'abolizione dello scrutinio segreto per quanto riguarda il voto finale delle leggi. La Giunta non ha ritenuto di poter consentire in questo senso abrogando una norma e una prassi finora attuata in questa Camera e nel regolamento vigente che offre una garanzia circa l'approvazione delle leggi, evitando che un atto di così alto rilievo, perché impegna la generalità dei cittadini, possa aver luogo eventualmente, se per alzata e seduta, non solo con un esiguo numero di voti, ma addirittura con un numero di presenti che sia inferiore alla possibilità di richiedere lo scrutinio segreto, in modo che quindi nulla sia offerto come garanzia dell'effettiva volontà dell'Assemblea. Perciò la Giunta ha ritenuto di mantenere lo scrutinio segreto nel voto finale dei progetti di legge.

Sulla materia dei controlli si sono avuti diversi rilievi. È la materia maggiormente innovativa del nuovo regolamento, sia per le sue singole statuizioni sia per la sua stessa collocazione. La Giunta ha ritenuto di dover tener conto di molte osservazioni particolari, ma di non doversi allontanare dai principi che riconoscono l'importanza della funzione di controllo che al Parlamento costituzionalmente spetta.

Non mi diffondo su singole questioni. Ne parlerò ora accennando al nuovo testo che la Giunta sottopone alla Camera. Le ulti-

me osservazioni che vorrei fare riguardano due punti: la risoluzione e la questione di fiducia. Circa la risoluzione, la Giunta ha ritenuto che sia una innovazione assai importante, ricca di benefici per l'intero sistema, e che vada quindi mantenuta; circa il voto di fiducia, materia sulla quale i pareri anche nella Giunta sono stati e sono tuttora difformi, la Giunta è pervenuta ad un testo che tiene conto di alcune questioni che erano state sollevate, ma non ha ritenuto per ciò di accogliere proposte che andassero contro la linea che era stata finora seguita.

Vorrei ora dare un chiarimento che credo utile. Nel periodo intercorso dalla discussione generale fino ad ora numerosi emendamenti sono stati presentati da deputati di diversi gruppi. Come ho detto, la Giunta si è fatta carico di esaminarli uno per uno con la massima attenzione che era loro dovuta. Alcuni li ha accolti; altri, a maggioranza o all'unanimità, li ha respinti. Il fascicolo di emendamenti che abbiamo dinanzi a noi costituisce un po', per così dire, l'aureo sepolcro delle posizioni respinte dalla Giunta; cioè contiene soltanto gli emendamenti che la Giunta ha disatteso. Gli emendamenti accolti sono stati invece incorporati nel nuovo testo che viene definito, ed è, della Giunta: ma certo non è stato redatto a fantasia della Giunta, bensì è frutto dell'accoglimento di numerosi emendamenti e quindi appartiene – e ne va dato loro atto – agli onorevoli colleghi che hanno proposto emendamenti che la Giunta ha accolto.

Di ciò desideravo dare precisazione per dissolvere ogni equivoco. Non è che la Giunta abbia respinto tutte le proposte di emendamento: le ha tenute tutte in debito conto ed ha accolto numerosi emendamenti.

Articolo per articolo; poi, i relatori – ciascuno per alcuni articoli, secondo una ripartizione di lavoro che tra noi abbiamo convenuto – avranno modo di esporre quale sia stata la posizione della Giunta e quali gli emendamenti presentati.

A parte alcune questioni di carattere formale, vorrei poi riferirmi, sia pur brevemente, ad alcune questioni che hanno rilievo sostanziale, in modo da agevolare il successivo lavoro in sede di esame degli articoli.

L'articolo 13 riguarda la Conferenza dei presidenti di gruppo. Nel precedente testo della Giunta era prevista la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo su richiesta di un presidente di gruppo; nel nuovo testo è prevista la richiesta sia di un presidente di gruppo sia del Governo, essendo tuttavia rimessa la determinazione della convocazione al Presidente della Camera.

Non è questa una modificazione che sia stata accettata all'unanimità; e chi vi parla, per onestà di esposizione, parlando a nome della Giunta in questo momento, deve dirvi che su questo emendamento personalmente non è stato d'accordo; ma questo non ha rilievo. Il concetto è stato quello di rimettere alla discrezione del Presidente della Camera la convocazione della Conferenza dei presidenti di gruppo, anche quando vi sia stata richiesta del Governo o di un presidente di gruppo: questo perché vi sono ipotesi in cui un meccanico convocarsi di questo organo potrebbe, anziché facilitare, complicare la determinazione dei lavori successivi.

All'articolo 16 si è voluta meglio precisare, conformemente a quanto previsto dall'articolo 64 della Costituzione, la formulazione del quarto comma, accogliendo le osservazioni che erano state fatte in proposito. Così come viene ora formulato, non vi è dubbio che è più preciso ed è conforme al dettato costituzionale circa la maggioranza richiesta per le modifiche al nostro regolamento ed il relativo accertamento.

Il nuovo testo dell'articolo 23 si distacca alquanto dal precedente: prima di tutto (ed è la cosa più importante) nella ripartizione delle competenze fra le Commissioni. Erano state avanzate numerose proposte di modificare le nuove attribuzioni che comparivano nel progetto originario. Ma, di fronte alle diverse proposte in argomento, la Giunta ha ritenuto di soprassedere ad ogni modifica del testo dell'attuale regolamento, anche perché talune variazioni alla competenza delle Commissioni deriveranno, a parere della Giunta, da quelle modificazioni delle strutture centrali di Governo e della pubblica amministrazione che conseguono all'istituzione delle regioni a statuto ordinario e all'effettivo deferimento ad esse di competenze che sono loro attribuite dalla Carta costituzionale.

Ha perciò ritenuto la Giunta che, dovendosi per questa parte adeguare la competenza delle Commissioni non soltanto all'assegnazione alle regioni di competenze loro proprie, ma anche alle conseguenti modificazioni che sono da attendersi nell'amministrazione centrale e nella stessa strutturazione dei ministeri, convenisse rinviare l'insieme della materia ad esame successivo, quando questo trasferimento di funzioni fosse avvenuto e quando le modificazioni nell'amministrazione centrale fossero divenute realtà. Da ciò, quindi, in luogo della elencazione dianzi proposta dalla Giunta, la nuova proposta, di non cambiare per ora l'attribuzione delle Commissioni, rinviando il problema a tempo successivo.

Nella relazione scritta e nell'esposizione che ebbi l'onore di fare alla Camera presentando il nuovo regolamento, noi avevamo avvertito che non ritenevamo che questo regolamento nuovo fosse

un punto di arrivo, ma pensavamo che fosse piuttosto un punto di partenza – cioè l'adeguamento ad una situazione esistente, reso oggi necessario – e la premessa per quelle successive modificazioni che l'evolversi della situazione e l'esperienza concreta indicassero. ed ecco un caso concreto. Noi per questa parte abbiamo ritenuto, in definitiva, che fosse meglio rinviare a più tardi una modificazione delle attribuzioni delle Commissioni.

Un'altra modificazione, rispetto al testo originario: la Giunta ha previsto al comma quarto una possibilità più ampia per i membri delle Commissioni di chiedere che alla Commissione plenaria sia devoluto il riesame di questioni esaminate in sede di Comitato. È superfluo che io dica che questa parte ha particolare rilevanza per quanto attiene alla competenza di controllo, poiché i Comitati delle Commissioni, secondo l'articolo 23, avranno evidentemente un campo d'azione di particolare rilievo per quanto attiene all'attività di sindacato.

Nell'articolo 45 è stato introdotto il criterio, al quale ho accennato, secondo cui, dopo la chiusura della discussione, ogni rappresentante di gruppo, se lo richieda, abbia facoltà di parlare, in modo che sia escluso ogni carattere preclusivo o discriminatorio della chiusura tale da impedire a determinati gruppi di esprimere il loro pensiero.

Negli articoli seguenti si riflette una questione a lungo dibattuta dalla Giunta. Mentre per quanto riguarda l'elezione del Presidente è parso che dovesse essere mantenuto il criterio (del resto, già accolto dall'attuale regolamento) che le schede bianche vadano computate nel calcolo della maggioranza nella votazione, la Giunta ha ritenuto, in definitiva, di codificare il sistema che sostanzialmente finora, in linea ed in prassi, è stato seguito per quanto riguarda il computo della maggioranza nelle votazioni ed in esse il computo degli astenuti. La Giunta ha esaminato l'aspetto costituzionale della questione e la lettera dell'articolo 64 della Costituzione. Dico: « la lettera », perché la Giunta non poteva ignorare l'andamento delle discussioni all'Assemblea costituente e come l'attuale dizione, che sembra imporre un determinato calcolo della maggioranza rispetto ai presenti, fosse all'ultimo sopravvenuta in sede di Assemblea costituente al precedente testo elaborato, che parlava di maggioranza dei votanti. La Giunta ha ritenuto che la questione non possa essere, per altro, risolta in modo certo, in modo tranquillizzante per le opinioni giuridiche di ognuno, se non congiuntamente a una legge costituzionale. Perciò, presi gli opportuni contatti con l'altro ramo del Parlamento, la Giunta è venuta alla determinazione di proporvi nel regolamento la codificazione del sistema

sino ad ora seguito nel computo degli astenuti, ma nel contempo proponendo a maggioranza una proposta di legge costituzionale tale da dirimere definitivamente la questione.

Per quello che riguarda i punti modificati, occorre ora passare all'articolo 64. In tale articolo la Giunta ha ritenuto di dover aggiungere la norma, non contenuta nel precedente progetto, secondo la quale la pubblicità televisiva dei lavori della Camera, che è una forma accentuata di particolare rilievo della pubblicità dei lavori parlamentari, debba essere decisa dal Parlamento attraverso il suo Presidente, e non da organi o enti estranei al Parlamento. Questo è il senso della modifica introdotta all'articolo 64.

All'articolo 74, che tratta della assegnazione alle Commissioni — è questa una questione alla quale ho già accennato prima riferendomi a taluni interventi della discussione generale — dei singoli progetti di legge, è stata prevista una procedura più precisa mediante l'inserzione della questione, se venga richiesto, all'ordine del giorno e una conseguente deliberazione formale e adottata con cognizione di causa.

L'articolo 75, che si riferisce al parere delle Commissioni rispetto ad altre Commissioni che abbiano competenza primaria, accoglie la proposta, che era stata già enunciata in discussione generale, poi presentata in forma di emendamento, secondo la quale, a fianco del parere favorevole, o contrario, o favorevole con osservazioni, o favorevole condizionato, si prevede la formula del nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento. Si tratta qui di uno specifico emendamento, presentato dall'onorevole Lucifredi, che la Giunta ha ritenuto giusto e opportuno, ed ha accolto.

Nell'articolo 78, che va considerato congiuntamente all'articolo 82, è stato inserito un emendamento che era stato proposto dall'onorevole Ferrari-Aggradi all'articolo 82, perché in relazione alle proposte fatte proprie da un gruppo non venisse fissato un termine entro il quale dovesse esserne esaurito l'esame, ma fosse attribuito un assai breve termine per l'inizio dell'esame stesso. Accolto l'emendamento Ferrari-Aggradi all'articolo 82, esso parve dovesse essere trasposto all'articolo 78, in quanto in esso si parla della formazione dell'ordine del giorno delle Commissioni, mentre all'articolo 82 si parla del termine dei loro lavori.

Per converso l'onorevole Lucifredi aveva presentato un emendamento all'articolo 78, che la Giunta ritenne meglio si riferisse all'articolo 82, e che riguardava, rispetto alla lunga elencazione delle ipotesi di abbreviazione dei termini, anche un'analogha abbreviazione dei termini qualora fosse richiesta dal Governo per prov-

vedimenti di sua iniziativa. La Giunta è stata d'accordo in questo senso, ma nel corso di un successivo esame ha ritenuto che l'elencazione non meritasse di essere mantenuta, bensì andasse soltanto menzionata l'ipotesi di dichiarazioni d'urgenza, ad essa aggiungendo, per un termine più breve, quella dei decreti-legge. Essendosi in fatto stabilito che il termine per le Commissioni è di quattro mesi e che in caso di dichiarazione d'urgenza è di due mesi, risultava fuori dei termini costituzionalmente previsti l'ipotesi dei decreti-legge, che devono essere convertiti in legge entro due mesi da entrambe le Camere, a pena di decadenza. Era quindi contraddittorio attribuire due mesi alla Commissione per riferire. Si è ritenuto perciò opportuno inserire, all'articolo 82, un termine abbreviato di 15 giorni per l'esame, da parte delle Commissioni, dei disegni di legge di conversione di decreti-legge: 15 giorni per la Commissione e 15 per l'Assemblea, nei due rami del Parlamento, corrispondono al termine costituzionale di 2 mesi.

Devo dire qualcosa anche in riferimento agli articoli 79 e 80. L'articolo 79, in accoglimento di osservazioni dello stesso onorevole Lucifredi, si riferisce all'abbinamento, meglio precisando il momento nel quale esso può essere disposto. Nell'articolo 80, in accoglimento di osservazioni sollevate in sede di discussione generale, si è stabilito che le eccezioni pregiudiziali, sospensive o dirette al non passaggio agli articoli non hanno efficacia preclusiva del corso della discussione in Commissione referente, considerato il compito, che ad essa incombe, di riferire all'Assemblea; tuttavia, queste proposte, ove sollevate nella discussione generale in sede referente, devono poi essere comunicate all'Assemblea perché essa, nella sua libera determinazione, ne tenga conto: se ne dovrà perciò fare menzione nella relazione all'Assemblea.

Per quanto riguarda l'articolo 84, esso si riferisce alle ipotesi di discussione generale: all'ipotesi abbreviata, a quella meno abbreviata ma tuttavia limitata, e infine a quella più ampia secondo gli atteggiamenti dei gruppi. La Giunta non ha ritenuto di doversi allontanare da questo principio discrezionale: ha aggiunto, però, al secondo comma, la previsione dell'intervento dei deputati che intendano esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri gruppi, che è una enunciazione che ritroveremo letteralmente in altre parti del regolamento (ad esempio, all'articolo 112) e che, siccome la troviamo qui per la prima volta, ho qui voluto enunciare all'Assemblea.

All'articolo 87 il nuovo testo, dietro alcune segnalazioni di taluni onorevoli colleghi, tiene conto, codificandola, della prassi finora seguita in materia di emendamenti e subemendamenti della

Commissione e del Governo: aggiunta normativa che si è considerata utile per evitare dubbi interpretativi in relazione all'integrale disciplina procedurale ora adottata.

Vorrei passare ad un punto che è di notevole rilievo e del tutto nuovo. L'esperienza insegna le cose, anche quando prima non ci si pensa. Ora che l'approvazione degli statuti regionali è in atto, la Giunta ha ritenuto di doversi dar carico di questo problema e ha giudicato che l'articolo 19, così come era dianzi recepito riguardo alle questioni regionali, dovesse essere trasportato in un capo apposito e dovesse dar luogo ad una serie di articoli, che sono quelli dal 102-bis al 102-sexies, i quali regolano in modo organico la procedura di approvazione degli statuti regionali delle regioni a statuto ordinario, o delle loro modificazioni. Ci siamo fatti carico di trasmettere la proposta di questi articoli alla Giunta del regolamento del Senato, in modo che essa possa esaminarli. Noi auspichiamo che essi vengano recepiti in un testo analogo.

Quali sono i criteri informativi, che a noi è parso opportuno adottare e quindi proporre a questa Assemblea? Intanto un preesame della Commissione interparlamentare per le questioni regionali: preesame che può consentire un'accelerazione dei lavori in materia e un coordinamento, dato che nella Commissione interparlamentare sono rappresentati i gruppi dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

Altro criterio adottato è quello di stabilire tassativamente la inemendabilità degli statuti regionali, che sono deliberati dai consigli regionali nella loro autonomia. Pare a taluno che sia superflua questa determinazione. Può essere, ma resta pur vero che il progetto di legge di approvazione dello statuto regionale, dal punto di vista formale, non differisce sostanzialmente dal disegno di legge di conversione di un decreto-legge in legge, per il quale tuttavia l'emendabilità è stata sempre ritenuta possibile nel medesimo articolo unico o eventualmente in altri aggiuntivi (come si è avuto in taluni casi), mentre in questo caso l'emendabilità interferirebbe nella sfera autonoma della competenza regionale. La Costituzione prescrive che gli statuti regionali sono deliberati dai consigli regionali e approvati con legge del Parlamento. Perciò deve essere reso chiaro che il Parlamento non può intervenire nel processo di formazione. Se la Costituzione dice che il Parlamento può approvare, evidentemente esso può anche non approvare, ma non può evidentemente intervenire nel processo di formazione con propri emendamenti, che si sovrapporrebbero e cancellerebbero la autonomia regionale.

Per risolvere la questione, si è proposta la facoltà di una procedura non formale, preparatoria: cioè che la Commissione incaricata in sede referente dell'esame possa invitare una rappresentanza regionale (non un rappresentante, ma una rappresentanza collegiale, nella quale sarà anche presente la minoranza del consiglio regionale) per sottoporle le osservazioni che in sede di Commissione vengono fatte. È una sede non formale nella quale quella rappresentanza o la Commissione referente non possono modificare nulla, ma nella quale potrà essere utile uno scambio di vedute per un chiarimento.

Si propone inoltre che non si respinga il disegno di legge di approvazione dello statuto regionale con un voto — il quale, tra l'altro, allo stato attuale del regolamento avrebbe avuto la conseguenza della preclusione dei sei mesi da attendere per la ripresa dello esame — ma si voti un ordine del giorno di natura particolare, affine in un certo modo all'ordine del giorno di non passaggio agli articoli (che ha sue caratteristiche proprie e diverse da altri casi): ordine del giorno che deve essere motivato e indicare i punti di dissenso. In questo modo l'emendabilità, esclusa sul testo dello statuto regionale, sussisterà sull'ordine del giorno che venga per avventura presentato o dalla Commissione, che ritenga di proporre all'Assemblea la non approvazione, o da deputati in Assemblea.

Ho voluto fermarmi su questo punto, signor Presidente, perché si tratta di un complesso di articoli che prima non c'erano e dei quali quindi era nostro compito dar notizia all'Assemblea prima che essa passasse all'esame degli articoli.

Anche all'articolo 104 c'è una modificazione, non soltanto formale. È parso dovesse mantenersi qui il termine « documento » (si parla di sentenze della Corte costituzionale), non « risoluzione »; ma è parso altresì che anziché di « opportunità » si debba parlare di « necessità », così come ne parla la Costituzione, che per l'iniziativa legislativa parla di necessità eventuale di adeguamento; ed è parso altresì opportuno di togliere anche l'espressione « se del caso » prima delle parole « i criteri informativi », in quanto, se necessaria sia una iniziativa legislativa, vien da sé che i criteri informativi è opportuno vengano indicati.

Sulla terza parte del regolamento non vi sono sostanziali modifiche rispetto al testo precedentemente presentato.

Per quanto riguarda l'articolo 110, circa gli emendamenti del Governo e della Commissione, la modificazione è la medesima della quale ho già dato notizia riguardo agli emendamenti in sede legislativa. Il nuovo regolamento distingue e separa la normazione degli emendamenti a progetti di legge da quella degli emendamenti

a mozioni; e qui, per le mozioni, si è quindi ripreso quel concetto che dianzi avevo enunciato.

Per l'articolo 112, come è stato già osservato nella discussione generale, i primi due commi della precedente proposta del progetto di regolamento codificavano la prassi attuale; il terzo e il quarto stabilivano taluni limiti ad essa. Ora la Giunta ha ritenuto di aggiungere alcune precisazioni al secondo comma: l'una relativa alla illustrazione degli emendamenti, precisando che l'effetto della posizione della questione di fiducia su un determinato voto di un determinato articolo si verifichi solo dopo che tutti gli emendamenti a quell'articolo siano stati illustrati, in modo che la Camera abbia conoscenza della questione alla quale si trova di fronte. Si tratta di una prassi già osservata; si è ritenuto preferibile enunciarla.

Infine si è ritenuto di precisare che la questione di fiducia non può essere posta sull'articolo di un progetto di legge quando si tratti dell'articolo unico del progetto di legge medesimo. Questo ha lo scopo di non creare una duplicità di voto tra il voto nominale, che in questo modo verrebbe conseguente alla questione di fiducia, e il voto segreto che altre norme regolamentari prescrivono per il voto delle leggi nel loro complesso.

Per quanto riguarda il comma 3 si è ripresa quella formula, che dianzi già accennavo, dei deputati « dissenzienti ».

Per quanto riguarda il comma 4 si è ritenuto corretto, dato che si menzionavano le votazioni prescritte per alzata di mano, inserire altresì le votazioni per le quali il regolamento prescriveva la votazione a scrutinio segreto, che (a parte le elezioni e le nomine, sulle quali non vi è luogo a questione di fiducia e sarebbe anzi assurdo supporla) riguardano il voto finale dei disegni di legge nel loro complesso. Anche qui la prassi è stata sempre in questo indirizzo. Abbiamo ritenuto che sia preferibile precisare la norma ad evitare qualsiasi dubbio di interpretazione (fra l'altro, in dottrina, si sono avuti dibattiti su questo tema).

Altri emendamenti che modificavano il sistema non sono stati accolti, né la Giunta ha ritenuto di accogliere emendamenti che riteneva superflui: ad esempio una proposta riguardante la menzione esplicita, tra le ipotesi escluse dalla questione di fiducia, delle votazioni sull'ordine dei lavori, in quanto esse sono già comprese nell'enunciazione contenuta nel comma 4 dell'articolo 112. Io desidero a questo proposito chiarire, a nome della Giunta intera, che la Giunta intende che l'ordine dei lavori sia compreso nella dizione data al comma 4.

Quanto alla questione delle inchieste parlamentari, la Giunta ne ha a lungo discusso. Infine, ha ritenuto di proporre alla Camera

che sia mantenuta l'esclusione della questione di fiducia sulle inchieste parlamentari per coerenza col sistema che viene proposto, perché le inchieste parlamentari appartengono precisamente alla attività propria del Parlamento nella quale il Governo non ha da interferire.

Ha ritenuto, la Giunta, di accogliere alcune proposte di emendamento dell'onorevole Gonella, racchiuse nella proposta di articolo 112-*bis* relativa alle dimissioni del Governo.

L'articolo 113 ha cercato di meglio precisare nella nuova dizione l'indirizzo già prescelto per quanto riguarda le risoluzioni da votarsi in Commissione.

Non mi pare che si pongano questioni essenziali neppure riguardo all'articolo 120-*bis*, che è piuttosto — direi — una norma ordinatoria che non una norma che modifichi, in quanto regola in modo più effettivo quanto già la prassi finora comportava.

Sugli articoli seguenti erano stati presentati invece numerosi emendamenti. La Giunta ne ha tenuto conto nella nuova dizione degli articoli 121, 122 e 123.

La Giunta ha ritenuto di accogliere la proposta di emendamento che era già stata esposta in sede di discussione generale relativa all'articolo 127: che cioè non già si considerasse come rinunciata l'interrogazione da parte dell'interrogante assente al momento dello svolgimento magari per condizioni di impossibilità all'ultimo momento sopravvenute, ma che in questi casi si desse luogo a risposta scritta (era una proposta di emendamento dell'onorevole Lucifredi presentata alla Giunta).

Nell'articolo 130, allo scopo di impedire un cumulo di lavoro tale che impedisse poi in realtà all'Assemblea di dare luogo allo svolgimento di interrogazioni (il nuovo regolamento si fa carico di rendere possibile questo con rapidità ed immediatezza), si è precisato che, ove non pervenga risposta scritta all'interrogazione di tal tipo nei termini previsti dal regolamento, il Presidente della Camera metta sì l'interrogazione all'ordine del giorno, ma non già dell'Assemblea, bensì della Commissione, in modo che più sollecitamente tutte le interrogazioni possano avere svolgimento.

Modifiche sono state altresì introdotte al testo degli articoli 139 e 140 ed è stato introdotto un articolo 140-*bis*, che riflette una proposta dell'onorevole La Loggia in sede di discussione generale, poi espressa in un emendamento formale di altri deputati, circa il rapporto tra la Camera e l'Istituto centrale di statistica, al fine dell'acquisizione di dati che la Camera ritenga utili per il proprio lavoro legislativo o di controllo.

L'articolo 143 infine è stato altresì modificato conformemente ad alcune osservazioni che erano state fatte sulla sua dizione letterale.

Credo con questo, signor Presidente, di avere dato un riepilogo delle modifiche apportate dalla Giunta e quindi del nuovo testo che, secondo la prassi di questa Camera, sarà il testo base su cui la Camera stessa sarà chiamata a deliberare. È il testo che la Giunta, dopo nuovo esame e più matura riflessione, tenendo conto della discussione generale e degli emendamenti presentati, sottopone ora all'Assemblea per la sua definitiva deliberazione. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Poiché sono stati presentati o preannunciati altri emendamenti, prego i loro promotori di volerli presentare entro mezzogiorno di domani per consentire alla Giunta di esaminarli. Invito anche i componenti il Comitato ristretto a riunirsi al più presto per esaminare questo gruppo di nuovi emendamenti, in modo che entro domani la Giunta del regolamento possa convocarsi per conoscere le conclusioni cui perverrà il Comitato ristretto.

LUZZATTO, *Relatore*. Signor Presidente, non ho alcuna difficoltà ad aderire alla sua richiesta.

CAPRARA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAPRARA. Signor Presidente, ho chiesto di parlare per dichiararmi senz'altro d'accordo con la proposta da lei fatta. Per quello che mi riguarda, mi impegno nel senso che, entro questa sera o al massimo domani mattina, presenterò gli emendamenti, che in verità sono pochi.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

---

**Seduta antimeridiana di martedì 2 febbraio 1971.**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI**

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

Onorevole Bozzi, ha qualcosa da dire in merito alla riunione di ieri sera del Comitato ristretto?

BOZZI, *Relatore*. Ieri il Comitato ristretto – non al completo però, poiché mancavano i colleghi Roberti e Ballardini – ha esaminato gli ultimi emendamenti proposti e ha preso talune determinazioni delle quali darà notizia in occasione dello svolgimento degli emendamenti stessi.

Non so se in questa condizione si può parlare a nome di tutto il Comitato dato che mancavano questi colleghi. Credo che il collega Roberti vorrebbe avere visione di questi emendamenti.

PRESIDENTE. Può farlo senz'altro, onorevole Bozzi: quando passeremo alla discussione degli emendamenti, si riunirà non il Comitato ristretto ma la Giunta del regolamento e li esaminerà.

ROBERTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROBERTI. Signor Presidente, in merito all'esame del regolamento le intese erano che ieri si sarebbe iniziata la discussione generale.

PRESIDENTE. No, che si sarebbe terminata.

ROBERTI. Le intese, nel mio ricordo, erano che ieri si sarebbe iniziata la discussione generale e oggi, eventualmente, si sarebbe poi passati al prosieguo della discussione stessa.

Inoltre, se ben rammento, signor Presidente, vi era una questione pregiudiziale, che si sarebbe dovuta chiarire, in merito a una difformità insorta con l'altro ramo del Parlamento su un problema fondamentale del regolamento, per il quale vi era in progetto la presentazione di una proposta di legge costituzionale. Questa avrebbe dovuto modificare o interpretare la Costituzione, e noi attendevamo di conoscere la decisione dell'altro ramo del Parlamento prima di poter procedere all'esame dell'argomento.

Inoltre, ci troviamo, stamane, di fronte ad una massa di emendamenti che non conosciamo o che perlomeno io non conosco.

Mi si dice che ieri vi sarebbe stata una riunione del Comitato ristretto; io non ero stato avvertito e, comunque, la riunione non era stata neppure programmata, appunto perché ieri si sarebbe dovuto procedere alla discussione generale.

Quindi, signor Presidente, mi permetto di chiederle, prima di passare all'esame degli articoli, una breve sospensione, sia pure di un'ora, per dare modo al Comitato ristretto di riunirsi, esaminare gli emendamenti, procedere ad uno scambio di idee e nello stesso tempo esaminare anche il problema della questione pregiudiziale.

**PRESIDENTE.** Innanzitutto tengo a ribadire che non potevamo decidere di iniziare ieri la discussione generale, perché questa era già cominciata dal 21 luglio 1970. Ieri doveva concludersi la discussione generale: erano ancora iscritti a parlare tre oratori tra i quali lei, onorevole Roberti; e siccome essi non erano presenti, è stata chiusa la discussione generale.

Per quanto riguarda la sua seconda osservazione, ella ha ragione: se ieri fosse stato presente, avrebbe partecipato alla riunione del Comitato ristretto. Debbo poi precisarle che un gruppo di emendamenti è stato presentato all'ultimo momento e non è certo colpa della Presidenza se emendamenti vengono presentati all'ultimo momento. Ciò, del resto, è accaduto altre volte. Abbiamo pregato gli eventuali presentatori di emendamenti di farceli pervenire al più presto, e questo per un atto di cortesia non tanto verso di me quanto nei riguardi dell'Assemblea.

**CAPRARA.** Signor Presidente, l'impegno che avevo preso di presentare i nostri emendamenti entro le 19 di ieri sera è stato da noi puntualmente mantenuto: entro quell'ora abbiamo presentato i nostri emendamenti.

**PRESIDENTE.** Gliene do atto, onorevole Caprara.

Nessuna difficoltà, da parte mia, ad una sospensione della seduta per un'ora, per consentire alla Giunta del regolamento di riunirsi e di esaminare gli emendamenti e la proposta concordata con il Senato.

Qual è il parere dei relatori sulla proposta di sospendere la seduta?

**LUZZATTO, Relatore.** Signor Presidente, alla fine della seduta di ieri, su sua richiesta, è stato convocato il Comitato ristretto per esaminare gli emendamenti che già erano stati presentati e quelli che sarebbero stati presentati. Il Comitato ristretto, riunitosi fino alle 21, ha potuto esaminare gli emendamenti già presentati e quelli presentati successivamente. L'onorevole Caprara ha comunicato al Comitato che, con gli ultimi, aveva presentato tutti gli emendamenti; e il Comitato ristretto li ha esaminati. Il Comitato ristretto ora non ha nulla in contrario a che la Giunta del regolamento si riunisca per esaminare le conclusioni dei lavori del Comitato ristretto stesso. Non vedo l'utilità di una ulteriore riunione del Comitato ristretto ma, con gli altri relatori ieri presenti, sono a disposizione della Giunta nella sua collegialità per riferire il punto di vista del Comitato sui nuovi emendamenti.

PRESIDENTE. Tanto vale, allora, che si riunisca la Giunta.

LUZZATTO, *Relatore*. È proprio questa la mia proposta.

CAPRARA. D'accordo.

NATOLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NATOLI. Signor Presidente, poiché è stato affermato che alcuni emendamenti sarebbero stati presentati all'ultimo momento, desidero ricordare ai colleghi che non sarebbe stato materialmente possibile presentarli prima, perché il testo definitivo del progetto di regolamento è stato distribuito soltanto nella tarda mattinata di ieri.

PRESIDENTE. Nessuno gliene fa addebito, onorevole Natoli, e del resto è accaduto altre volte.

CAPRARA. Li abbiamo presentati fin dal primo momento, signor Presidente.

PRESIDENTE. D'accordo onorevole Caprara; lei li ha presentati fin dal primo momento. È soddisfatto?

Vi sono obiezioni alla proposta di sospensione?

ANDREOTTI. D'accordo, signor Presidente.

PRESIDENTE. Sospendo la seduta e invito la Giunta del Regolamento a riunirsi.

*La seduta, sospesa alle 10,45, è ripresa alle 12.*

PRESIDENTE. La seduta è ripresa. Informo che la Giunta del Regolamento si è riunita ed ha espresso il suo parere sugli emendamenti agli articoli del progetto di nuovo Regolamento.