DICHIARAZIONI DI VOTO

Seduta antimeridiana del 18 febbraio 1971**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI****INDI****DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO**

PRESIDENTE. Passiamo alle dichiarazioni di voto.

Il primo iscritto a parlare a tale titolo è l'onorevole Greggi. Ne ha facoltà.

GREGGI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, chiedo scusa se mi inserisco in questa discussione anche con una dichiarazione di voto, dopo aver presentato tanti emendamenti. Vorrei dire che sono spiacente di fare la dichiarazione di voto che farò, ma mi sembra di dover votare secondo coscienza e di dover motivare le ragioni del voto.

Non sono completamente soddisfatto di questo regolamento per alcune ragioni che preciserò brevemente. La prima mi sembra questa: non c'è stato mai, a mio giudizio, uno sforzo per sviluppare e precisare quanto la Costituzione stabilisce in materia di organizzazione e di svolgimento dei lavori della Camera. Se non sbaglio questa è la prima grande modifica al nostro regolamento dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Se è giusto, direi ovvio, tener conto dello sviluppo della realtà politica e parlamentare che si è avuto in questi 23 anni, mi pare che uno sforzo avrebbe dovuto essere compiuto per ricondurre, per quanto possibile, questa evoluzione alla disciplina prevista dalla Costituzione.

Farò rapidamente qualche esempio, per dimostrare come questo sforzo sia mancato.

L'articolo 4 del nuovo regolamento – e la cosa potrebbe essere addirittura auspicabile, forse preferibile alla norma prevista dalla Costituzione – stabilisce che l'elezione del Presidente della Camera ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea. Ma la Costituzione dice semplicemente all'articolo 63 che « ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza ». Viene cioè introdotto nel regolamento un tipo di votazione con maggioranza qualificata laddove la Costituzione non lo prevede.

Al quarto comma dell'articolo 16 del nuovo regolamento viene disciplinata l'approvazione delle modifiche o delle aggiunte da apportare allo stesso regolamento, e si stabilisce che per apportare tali modificazioni e aggiunte è necessaria « la maggioranza asso-

luta dei componenti della Camera », aggiungendo che la domanda di votazione « per appello nominale o a scrutinio segreto deve essere presentata prima dell'inizio della discussione da un presidente di gruppo o da dieci deputati ».

L'articolo 64 della Costituzione invece stabilisce che « ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti »: cioè non sottopone ad alcuna condizione questa maggioranza assoluta, la quale risulta prescritta in modo tassativo, sia quando essa sia richiesta da un deputato, sia quando sia stata richiesta prima dell'inizio della discussione, sia quando essa non sia richiesta da alcuno.

L'articolo 30 del nuovo regolamento nel testo approvato – dopo che è stato respinto un emendamento da me proposto – non corrisponde alla norma contenuta nell'articolo 62 della Costituzione che disciplina la materia. Difatti il primo comma dell'articolo 62 della Costituzione dice: « Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre ». La inclusione nel regolamento di questa precisazione è stata respinta. Qualche membro della Giunta ha affermato non essere opportuno introdurre testualmente frasi della Costituzione nel regolamento. Ma io mi permetto di osservare che in altri casi ciò è stato fatto. Come non si è ritenuto di includere nel regolamento una norma che credo abbia la sua importanza tanto che gli stessi costituenti la introdussero, conferendole valore di norma costituzionale. Indubbiamente i costituenti con questo comma volevano dare l'indicazione di un tipo di lavoro per sessioni che purtroppo non esistono, sessioni che non hanno trovato mai attuazione: noi sappiamo che il nostro è un lavoro continuato, di settimana in settimana, un lavoro – come dirò poi – di tipo quasi stakanovistico.

L'articolo 72 della Costituzione, poi, al suo primo comma, trattando dei disegni e dei progetti di legge, usa un'espressione precisa, inequivocabile. Dopo aver detto nell'articolo 71 che l'iniziativa delle leggi appartiene al Governo e a ciascun membro delle Camere, nell'articolo 72 precisa che « ogni disegno di legge » presentato ad una Camera viene esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa; chiama cioè « disegno di legge » ogni proposta o disegno di legge, mentre nel nostro regolamento – e non ne capisco il perché – abbiamo voluto usare generalmente e genericamente la dizione « progetto di legge ».

Ho citato alcuni casi, taluni più importanti e altri meno importanti, ma rimane il problema centrale, e cioè che a mio giudizio non è stato fatto uno sforzo doveroso di adeguare anzitutto il nostro regolamento a quanto per esso prescrive la Costituzione.

La seconda deficienza, anzi il secondo difetto, a mio giudizio, di questo regolamento è quello di essere (usiamo questo termine che può diventare di moda) « gruppocratico ». Noi infatti abbiamo dato rilevanza assoluta ai gruppi e ai presidenti dei gruppi, ne abbiamo fatto i soggetti dominanti dell'andamento dei lavori della Camera e delle Commissioni, quando invece la Costituzione cita i gruppi parlamentari soltanto una volta, e incidentalmente. Ai gruppi parlamentari non è dedicato nessun articolo della Costituzione, anzi nessun comma; soltanto al terzo comma dell'articolo 72 è detto che il regolamento può stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, « composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari ».

Noi invece, di questo istituto, al quale la Costituzione soltanto accenna, abbiamo fatto il soggetto dominante del procedimento legislativo. E questo, a mio giudizio, è grave non tanto forse per i lavori in sé della Camera (può essere utile far riferimento ai gruppi: i gruppi esistono ed è necessario far riferimento ad essi per dare un minimo di ordine e di coerenza ai lavori della Camera); ma è grave, a mio giudizio, perché riflette supinamente un andazzo politico generale che è profondamente incostituzionale; un andazzo politico generale che si rivela nei partiti, nei sindacati e oggi nei gruppi parlamentari; un andazzo politico generale che in questa sede dovremmo sforzarci di ricondurre alla Costituzione e non di consacrare in un allontanamento sostanziale dalla Costituzione.

Sappiamo tutti che esiste oggi in Italia una vera e propria partitocrazia, mentre sappiamo dalla Costituzione che i partiti hanno soltanto la facoltà di « concorrere a determinare » la politica nazionale e non di determinarla. In Italia oggi ci troviamo di fatto di fronte ad una sindacatocrazia; infatti ora arriveranno dei disegni di legge all'esame della Camera in testi – dice la stampa, dicono i comunicati ufficiali – « concordati tra Governo e sindacati ».

Ora tutto questo avviene mentre ai sindacati ci rifiutiamo di dare la regolamentazione prevista dalla Costituzione; cioè, organismi di fatto, che dovrebbero essere disciplinati dalle leggi e non sono da noi disciplinati attraverso le leggi, ma diventano poi, in pratica, determinanti il procedimento legislativo! La « gruppocrazia », in fondo, non fa altro che trasferire ufficialmente nella Camera dei deputati la « partitocrazia » che esiste di fatto già fuori della Camera dei deputati.

È vero che in questa materia sono stati accolti alcuni emendamenti di una certa importanza; è vero che, ad esempio, all'articolo 20 del regolamento, non si parla più di gruppi parlamentari

che procedono alla « designazione dei propri rappresentanti » nelle Commissioni permanenti; è vero che è caduto il termine « rappresentanti », che era ovviamente incostituzionale, e che al posto del termine « rappresentanti » è stato messo il termine « deputati », ma è rimasta – e non ne capisco il perché, anche sul piano logico – la dizione « designazione » da parte del gruppo parlamentare dei propri deputati. Ora, chi designa ha evidentemente un potere superiore a colui che è designato; cioè noi riconosciamo ufficialmente che nella scelta della Commissione i parlamentari soggiacciono alla volontà del gruppo, alla designazione del gruppo. Ora, che di fatto questo avvenga nel distribuire i deputati tra le varie Commissioni, può non scandalizzare nessuno, ma il fatto che noi abbiamo consacrato con il termine « designazione » quasi un potere dei gruppi a mandare i propri rappresentanti – quando si designa, si designa un proprio rappresentante – nelle Commissioni, mi pare sia un fatto particolarmente grave e questo, anche se è scomparso, ripeto, il termine « rappresentanti ».

Rispetto al testo precedente un altro mio emendamento è stato accolto, ed è vero che si è passati dalla dizione più grave ad una dizione meno grave; mi sembra tuttavia che quanto è rimasto nel regolamento in discussione non sia facilmente accettabile. Nel primo caso di « dibattito limitato », di deputati « ammessi », su insindacabile giudizio del Presidente ad esporre posizioni differenziate rispetto a quelle dei rispettivi gruppi. Si creava questa figura del « deputato ammesso a parlare », sia pure a giudizio insindacabile del Presidente, e quindi sicuramente con pieno favore da parte del Presidente. Il termine « ammessi » è stato tolto, ma è stata usata un'espressione che mi pare anch'essa criticabile, perché si dice che possono parlare, nel caso del dibattito limitato, i deputati che intendano esporre posizioni « dissenzienti » rispetto a quelle dei propri gruppi.

Francamente, non riesco a capire come in una dichiarazione di voto su un disegno di legge il deputato singolo che voglia prendere la parola, possa e debba prenderla « dichiarandosi » dissenziente dal proprio gruppo. Perché se non si dichiarasse dissenziente dal proprio gruppo, non avrebbe diritto a prendere la parola. Mi pare che qui non siamo in alcun modo aderenti allo spirito della Costituzione, né, direi, rispettosi anche dell'opera e dell'attività del singolo deputato.

Ma si è fatta un'altra cosa che forse è più grave, in generale. Avendo affermato il principio della gruppocrazia, abbiamo escluso poi, all'articolo 14, il dovere dei gruppi parlamentari di depositare il loro regolamento presso la Presidenza della Camera. Ora, si può

essere d'accordo – e bisogna essere d'accordo – sul fatto che il lavoro della Camera debba essere organizzato per gruppi, ed è ovvio che i gruppi debbano in qualche modo inquadrare, disciplinare la partecipazione, la attività dei propri componenti, ma che questo avvenga al di fuori di ogni garanzia, ed avendo escluso esplicitamente che i gruppi debbano rendere pubblico il loro regolamento, che dovrebbe rispettare i principi costituzionali, questo mi sembra piuttosto grave. E piuttosto grave mi è sembrata la spiegazione data da uno dei colleghi componenti la Giunta, il quale parlando contro un emendamento che introduceva un obbligo in tal senso a carico dei gruppi, ha detto che questo emendamento doveva essere respinto perché alcuni gruppi parlamentari « non avrebbero » un proprio regolamento. Qui la faccenda diventa ancora più grave: abbiamo un predominio dei gruppi nel lavoro parlamentare, senza che essi, al loro interno, abbiano un metodo sicuramente democratico, una costituzione sicuramente democratica, che garantisca l'assolvimento della funzione del deputato che, come la Costituzione si preoccupa di dire, « rappresenta la nazione. ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ». Questa mia tesi non intende ovviamente disconoscere i partiti ed i gruppi parlamentari, ma vuole richiamare un articolo della Costituzione, quello sui diritti-doveri dei parlamentari, che dovrebbe, direi, dare il tono al lavoro stesso dei partiti, al lavoro stesso dei gruppi parlamentari, ed al lavoro dei deputati di questa Assemblea.

C'è, infine, una terza osservazione di carattere generale, per la quale io mi asterrò dal votare questo regolamento. Anche questo, più del precedente, è ispirato ad un criterio, direi, stakanovistico del lavoro legislativo. Sembra che tutto debba essere fatto in fretta, sembra che si debba fare molto, e farlo molto in fretta. Il che, a mio giudizio, è l'opposto di un sano metodo di organizzazione dei lavori di un Parlamento. Che un Parlamento possa fare molto, è bene; ma un Parlamento, a mio giudizio, dovrebbe anzitutto non fare in fretta, ma fare con calma, con ponderatezza, riflettendo. È vero che ci sono due Camere, in Italia, e quindi la seconda Camera può correggere quello che fa la prima. Ma nella prassi assistiamo al fatto che quando arriva un testo approvato dall'altra Camera l'ordine dei gruppi diventa spesso quello di non introdurre alcun emendamento. Stiamo distruggendo, cioè, nei fatti, la garanzia costituzionale del doppio esame legislativo anche nei rapporti tra le due Camere. Questo stakanovismo pesa, ovviamente sul contenuto delle leggi: fare in fretta significa non fare bene. E pesa anche, a me sembra, sulle persone fisiche dei membri del Parla-

mento. Non dico sulle persone fisiche di quelli che hanno la fortuna di risiedere a Roma, ma sulle persone fisiche di coloro che hanno la sorte di risiedere fuori Roma. Francamente non riesco a capire ancora (bisognerà fare qualcosa in questo senso) come i colleghi, che abitano fuori Roma e che rappresentano colleghi lontani da Roma, riescano a sostenere l'intenso ritmo di lavoro che noi di solito teniamo.

Perché parlo di regolamento stakanovistico? Perché, ad esempio, si è lasciato ancora una volta nell'articolo 80 che disegni di legge, anche importanti, possano essere presentati con relazioni « soltanto » orali. Ora, esigere che si presenti una relazione scritta significa impegnare 24 ore di tempo in più, ma in questo modo si darebbero motivazioni precise, che dovrebbero essere conosciute da tutti i deputati, mentre presentarsi con una relazione orale significa mettere la maggior parte dei deputati in condizione di affrontare il loro dovere di votare o non votare un certo progetto di legge in base a qualcosa che si è sentito appena e che non si riesce spesso a valutare appieno. Addirittura nell'articolo 119 si è previsto esplicitamente che si possa discutere del bilancio generale dello Stato anche senza la relazione della competente Commissione bilancio e programmazione. Questo è molto grave: anche in questo caso si trattava di ritardare l'esame di 24 o 48 ore.

Abbiamo introdotto nel nuovo regolamento (peggiorando qui a mio avviso rispetto al vecchio) il riferimento al calendario ordinario e non il riferimento, per i vari termini, al calendario dei lavori della Camera. A me tale cambiamento è sembrato assolutamente ingiustificato e penso che ciò potrà essere soltanto dannoso, perché potrà fare prescrivere molti termini che invece avrebbero potuto normalmente essere rispettati.

Abbiamo anche, nell'articolo 83, affermato il principio - sempre su richiesta dei gruppi - che si possa annunciare, anche senza un preavviso di 24 ore, l'inizio in aula della discussione di un disegno di legge. Francamente non riesco a capire perché l'annuncio in aula non debba sempre essere preceduto da un periodo di almeno 24 ore, per dar tempo ai deputati di presentarsi al dibattito preparati.

Rientra in quel concetto di stakanovismo di cui parlavo dianzi la preponderanza che è stata data al lavoro delle Commissioni, anche qui, ritengo, forse fuori dalla Costituzione. La Costituzione infatti afferma che ogni disegno di legge deve essere esaminato prima da una Commissione e poi dall'Assemblea e dice che disegni di legge sono deferiti a Commissioni, ed aggiunge « anche » permanenti. In pratica, invece, noi continueremo a fare svolgere il

95 per cento forse del lavoro legislativo alle Commissioni permanenti, praticamente sottraendolo alla competenza dell'aula. Questo permette di fare approvare più leggi, ma al prezzo di sottrarle al dibattito in aula che a mio giudizio è il solo vero dibattito politico degno di un Parlamento, al quale partecipa tutto il Parlamento, ed è l'unico che permette un vero rapporto con l'opinione pubblica (noi ci appelliamo sempre all'opinione pubblica e poi eliminiamo i mezzi attraverso i quali si realizza questo rapporto); è il solo dibattito che permetta di superare quel distacco tra paese reale e paese legale, nel quale tutti parliamo e del quale tutti ci lamentiamo. Esagerare il lavoro delle Commissioni e non fare discutere in aula invece progetti di legge spesso anche molto importanti, significa accentuare tutti questi difetti della nostra condizione.

In questo progetto di regolamento sono state apportate molte innovazioni positive, che io mi auguro siano produttive. È stato introdotto, direi però soltanto a parole, un principio di programmazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, che poi è sottoposto all'unanimità e quindi corre il rischio di non essere applicato. Comunque è un fatto positivo avere introdotto questo principio di programmazione, che dovrebbe seriamente permettere lo svolgimento del nostro lavoro, non in senso stakanovistico, ma per sessioni, per periodi di una certa durata, alternati a periodi di riposo dei deputati, che svolgeranno intanto altre funzioni politiche nel paese, con più argomenti disposti nel tempo, in modo che ci si possa preparare adeguatamente. Io mi auguro che la programmazione sia fatta, nonostante che le norme che la disciplinano possano apparire difettose.

Concludendo, io mi asterrò dal voto su questo progetto di regolamento, perché – ripeto – non è stato fatto lo sforzo particolare e doveroso di dare anzitutto diretta attuazione, esplicazione e precisazione alle norme della Costituzione.

Il progetto di regolamento in esame risente di un difetto generale della vita pubblica italiana, che allontana istituti e metodi della Costituzione; in particolare risente del difetto di essere, ripeto, un regolamento « gruppocratico ». « Gruppocrazia » aggiunta alla « partitocrazia » e alla « sindacatocrazia » in corso evidenziano un complesso di fenomeni degenerativi della vita democratica e costituzionale del nostro paese.

Ha ancora, questo regolamento, il difetto di essere « stakanovistico », mentre nell'interesse delle leggi che dobbiamo approvare e nell'interesse dei deputati che tali leggi devono esaminare, lo stakanovismo dovrebbe assolutamente essere escluso.

Credo, signor Presidente – e mi scusi – che anche questa mattina noi ci troviamo qui a fare le dichiarazioni di voto su questo tema, mentre forse sono riunite delle Commissioni.

PRESIDENTE. No, onorevole Greggi, le Commissioni sono state aggiornate.

GREGGI. Benissimo, signor Presidente, e mi auguro che nel futuro avvenga sempre che, ogni qual volta si svolge dibattito in aula, non vi siano riunioni di Commissioni, salvo, ovviamente, qualche caso di particolare ed eccezionale urgenza, perfettamente comprensibile, affidato alla discrezione della Presidenza.

Inoltre, ripeto, avendo ancora consacrato ed ampliato il già notevole lavoro delle Commissioni, sottraendo così numerosi temi al dibattito in Assemblea, e avendo introdotto il principio del dibattito « limitato » in Assemblea – non capisco cosa sia, in verità, e come possa essere così fortemente « limitato » il dibattito in aula, come prescrive l'articolo 84 – corriamo il rischio di sottrarre sempre più il lavoro parlamentare al controllo e alla partecipazione dell'opinione pubblica, per legarlo invece alla forza e al peso di partiti e di gruppi organizzati, che non rappresentano la generalità del paese e che non rappresentano mai, sicuramente, quei milioni di elettori che hanno eletto ciascuno di noi parlamentari.

Per queste ragioni, e veramente spiacente dopo un lavoro così intenso, dichiaro che mi asterrò nella votazione di questo progetto di regolamento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Terrana. Ne ha facoltà.

TERRANA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, se consideriamo la storia delle norme che hanno accompagnato e regolato la attività della Camera dei deputati, dalla nascita del Parlamento subalpino al Parlamento repubblicano, troviamo molte ed elevate discussioni, numerose modifiche e riforme parziali, ma mai, credo, si è arrivati, come questa volta, a un completo e profondo riesame del regolamento, ad una totale riconsiderazione dei suoi criteri generali di impostazione e dei suoi singoli articoli.

Prima del nostro dibattito parlamentare, una discussione e un esame si erano sviluppati sul piano dottrinario, con partecipazione di studiosi, di parlamentari e di giuristi, ma non vi è dubbio che sollecitazione fortissima a questa opera sia venuta dalla realtà sociale in cui ci troviamo ad operare, in cui sono immerse le istituzioni che definiscono il nostro regime democratico.

La vastità, la quantità e la qualità dei problemi posti, oggi, da una società profondamente mutata e in continua evoluzione indubbiamente hanno determinato scompensi nel funzionamento dello Stato, che spingono questo, i suoi istituti ed organi ad uno sforzo consapevole di adeguamento.

Non è meraviglia che ciò sia avvenuto anche per il Parlamento: questo è un fatto non già negativo – quasi prova di un suo fatale invecchiamento – ma un dato largamente positivo, perché la spinta al rinnovamento e la capacità di rinnovarsi dimostrano la necessità dell'istituto parlamentare, la sua non sostituibile funzione, la sua capacità di sentire, di adeguarsi alle esigenze di società pur tanto diverse, ma nelle quali la libertà resta il valore fondamentale, la partecipazione dei cittadini pur sempre l'obiettivo, difficile ma non rinunciabile, ed il rapporto fra individuo e collettività l'elemento più delicato della perenne conquista di una società civile, ossia libera e giusta o, se si vuole, veramente libera perché anche giusta.

Signor Presidente, noi peccheremmo di superficialità se dicessimo che il problema della efficienza del Parlamento si risolve semplicemente con la riforma del suo regolamento. Questo obiettivo è soprattutto un fatto di costume politico, un fatto di determinazione politica, di maturità e di responsabilità politiche. Tuttavia il regolamento resta un elemento importante in questo quadro, perché è stimolo per la formazione di un costume più adeguato alle esigenze ed è, al tempo stesso, indice del formarsi di una volontà politica. Noi riteniamo, quindi, sia stato e sia opera di notevole rilevanza, sia significato l'aver posto decisamente mano a questa riforma; molti aspetti della quale – consentitemi di ricordare – i repubblicani avevano sollecitato come decisioni necessarie e qualificanti. Mi sia perciò ancora consentito di esprimere a lei, nostro Presidente, della Camera e della Giunta, il grato riconoscimento del gruppo repubblicano per l'impegno posto in questa non breve e intensa opera di riforma e per il contributo che al risultato è stato dato dalla sua volontà e dal suo prestigio.

Certamente non tutte le soluzioni adottate soddisfano il gruppo repubblicano o corrispondono alle indicazioni che erano venute da parte nostra (proprio su alcuni fra questi problemi mi soffermerò più avanti). Tuttavia noi riconosciamo che è stato compiuto da tutti i gruppi uno sforzo notevole per arrivare a soluzioni organiche che recepissero, nella maggiore misura possibile, le innovazioni necessarie per rendere più efficiente il funzionamento della Camera e che nello stesso tempo conciliassero le posizioni, spesso diverse e talora assai diverse, delle varie parti politiche sugli argomenti più delicati.

Ritengo che questo metodo di affrontare il problema della riforma, ricercando costantemente l'accordo fin dove è possibile, abbia impedito di adottare soluzioni più coraggiose e caratterizzanti, ed è un fatto di cui occorrerà tenere conto in futuro; ma sia stato utile per arrivare al risultato di una riforma generale del nostro regolamento, quale era pure necessaria, e per ottenere su di essa quel largo consenso che appariva auspicabile in un atto così significativo, che determina i presupposti della partecipazione di tutte le componenti politiche al concreto realizzarsi della vita democratica.

Del resto non consideriamo questo regolamento come un fatto statico: abbiamo già avuto occasione di parlare per alcuni istituti, nuovi o rinnovati, del regolamento stesso di sperimentazione. Intendo dire che le innovazioni introdotte possono avere bisogno di essere verificate, perché laddove si dimostrassero insufficienti esse possono e devono essere migliorate alla luce delle esperienze. Soprattutto in questo senso noi riteniamo positive alcune nuove norme, che pure ci sembrano incomplete o, più spesso, troppo condizionate dal verificarsi di determinate circostanze, dalla buona volontà dei singoli parlamentari o dei gruppi.

Non mi soffermerò certo su tutti questi punti. Vorrei però poter ricordare qui tutte le norme dirette a snellire, a rendere più immediate ed efficaci le discussioni in aula. Sono significative al riguardo, e speriamo utili, le regole relative ai tempi degli interventi, alla soppressione, di norma, della discussione generale su progetti di legge, alla stessa introduzione del sistema elettronico di votazione. Ma sono norme, salvo quest'ultima, subordinate al consenso dei gruppi; laddove qui occorrerebbe fare uno sforzo — a me sembra — per un salto di qualità del dibattito parlamentare, anzi per sostituire al lento succedersi di spesso lunghi discorsi, un vero stringato dibattito, nel quale i partecipanti (dando per scontato tutto ciò che è in realtà scontato fra esponenti della classe politica) si limitino ad esporre l'essenziale o il dato nuovo e consentano agli interlocutori di ascoltare e di rispondere tempestivamente. Credo sarebbe questa la via per realizzare (aumentando l'interesse delle discussioni in aula) una maggiore presenza ed una riduzione, a parità di lavoro, delle ore di seduta con vantaggio per le altre attività che impegnano i parlamentari e ovviando a quel pericolo, che tanto preoccupa il collega Greggi, di « stakanovismo » dell'attività parlamentare. Tutto ciò è possibile ottenere con il nuovo regolamento. Esso dà un'indicazione, un indirizzo in questo senso, ma non dà — lo riconosco — una precisa garanzia.

Ci sono in questo quadro problemi anche di maggiore rilievo. Ho avuto occasione, anche in aula, di intervenire a proposito della

programmazione legislativa. Qualche altra considerazione avrei desiderato svolgere su un tema lungamente dibattuto (anche con mio particolare impegno) dalla Giunta: il tema del coordinamento legislativo. Desidero scusarmi con i colleghi se non mi è stato possibile essere presenti quando quegli articoli sono stati discussi: la drammatica situazione della mia regione - la Calabria - mi ha infatti costretto a ritardare il rientro in sede.

Comunque sia, anche in questi casi le norme introdotte rappresentano un fatto positivo, non tanto e non solo in se stesse, ma per l'indirizzo che vogliono o possono indicare. Non si tratta di privare il Parlamento della funzione di garanzia, che ha e che è stata preoccupazione della Costituente attribuirgli a vantaggio della attività parlamentare e a vantaggio delle diverse forze politiche. Si tratta però di portare in luce le esigenze di efficienza del Parlamento. Non è quindi una posizione conservatrice - quasi si volesse impedire al Parlamento di operare liberamente e quindi di innovare - ma al contrario si intende consentirgli di operare coerentemente, rapidamente e nelle materie essenziali.

La programmazione legislativa deve essere in grado di ridare intera al Parlamento la consapevolezza dei problemi generali di fondo. Vorrei ricordare a questo proposito che, in occasione del dibattito sul programma di sviluppo economico, il gruppo repubblicano chiese appunto una programmazione dei lavori parlamentari a lungo periodo, che superasse il metodo dell'attività quotidianamente improvvisata.

Ho già espresso le nostre riserve sulla posizione adottata specie con riferimento all'esigenza - che non può essere sottovalutata - di garantire una tempestiva attuazione del programma governativo, che il Parlamento stesso approva all'atto di costituzione di un Governo: Ma è indubbio che la introduzione nel nostro sistema delle leggi di piano ha posto e pone problemi altrettanto rilevanti per la disciplina dei lavori parlamentari, e richiede un metodo capace di subordinare quanto di frammentario o di contingente possa interferire con l'esigenza di attuazione del programma economico nei suoi aspetti normativi.

Corrispondente è il problema del coordinamento legislativo. È stato giustamente osservato che l'istituto, voluto dalla Costituzione, delle Commissioni deliberanti non è privo di inconvenienti. Con questo non si vuole condannare il sistema, ma affermare che la prassi che si è venuta sviluppando ha superato i limiti logici della norma costituzionale. L'Assemblea Costituente prevede infatti che la delega della funzione legislativa alle Commissioni sia limitata da alcune garanzie. Sono quelle indicate dall'articolo 72, che fa

riferimento alla determinazione dei « casi e delle forme » perché la delega possa essere consentita dai regolamenti parlamentari.

Il nuovo testo del regolamento, infatti, giustamente cerca di definire (all'articolo 93) queste regole in linea di principio. La originaria proposta del mio gruppo, però, era più completa; ossia prevedeva che la delega alle Commissioni potesse avvenire solo sulla base di un esplicito giudizio di merito, approfondendo e razionalizzando la esperienza delle Commissioni affari costituzionali e bilancio, con poteri vincolanti, secondo una procedura in parte già acquisita al nostro ordinamento parlamentare. Il sistema adottato dal nuovo regolamento ai suoi articoli 75, 76, 77, 93, 95 e 96 rappresenta comunque un passo avanti rispetto alla situazione preesistente, perché rende obbligatorio (ai fini dell'approvazione di un progetto in Commissione) il parere positivo della Commissione affari costituzionali, restando tale, ossia sempre obbligatorio, il parere della Commissione bilancio.

I pareri vincolanti della Commissione affari costituzionali sono però solo quelli concernenti gli aspetti di legittimità costituzionale e quelli (che già avevano questa efficacia) riguardanti la materia del pubblico impiego.

La stessa efficacia non esiste per i pareri che possono essere espressi dalla Commissione « in relazione alle competenze normative e alla legislazione generale dello Stato »; i quali pareri sono pure stati (dopo lungo dibattito e su nostra proposta) introdotti, con formula non completamente felice, ma tuttavia anche essa importante, in via di principio e di indirizzo, dall'articolo 77, quando il progetto in questione è assegnato in sede referente alla Commissione competente e dal combinato disposto dallo stesso articolo 77, primo comma, e del secondo comma dell'articolo 95, quando si è in presenza di un progetto assegnato in sede legislativa ad una qualsiasi Commissione.

Queste innovazioni ci appaiono però incomplete per dare alla Camera un efficace rimedio agli inconvenienti cui ho accennato.

Si tratta di porre un freno alla inflazione legislativa, al fenomeno delle cosiddette « leggine »; nonché al rischio di permeabilità nei confronti delle pressioni dei gruppi interessati e alla settorialità del procedimento legislativo, con scarso coordinamento con gli interessi generali.

Comunque, oltre i limiti delle nuove norme e della loro utilità, noi riteniamo di aver proposto un tema di fondo che ha implicazioni più vaste.

È un tema che, sappiamo, non trova concordi le forze politiche e che riconosciamo di non essere pronti a risolvere, non dico

noi come gruppo politico, ma noi tutti come partecipi dell'attività legislativa.

Si tratta del problema di evitare il sovraccarico di compiti affidati al Parlamento; di evitare che il Parlamento si esaurisca in un enorme lavoro legislativo di dettaglio e, per contro, di consentirgli di impegnare la sua attenzione sui grandi problemi del paese.

Non credo vi siano ostacoli costituzionali, né gravi inconvenienti sul piano delle garanzie democratiche, nello stabilire che la legge - ossia, quindi, il Parlamento - indichi di volta in volta quali materie possono essere disciplinate con regolamento dal Governo, alleggerendo e, secondo me, valorizzando la funzione delle Camere.

È esatto però che questo tema della legislazione dovrebbe, in ogni caso, essere coordinato con quello della legislazione regionale e soprattutto non potrebbe essere concretamente affrontato senza il preventivo riordino della disciplina per l'emanazione dei regolamenti.

Dovrebbe essere ben fissato, cioè, il procedimento di formazione dei regolamenti con l'introduzione di adeguate garanzie e di controlli ed in modo da assicurare quelle forme di partecipazione alla loro elaborazione che apparissero necessarie. Occorrerebbe quindi la nuova legge per regolare la potestà del Governo di emanare norme giuridiche.

Signor Presidente, assai numerosi sono i temi istituzionali la cui trattazione potrebbe venire sollecitata da questo dibattito sul regolamento. Ma siamo ormai in sede di dichiarazioni di voto ed io non posso, né intendo dilungarmi. Mi è sembrato opportuno soffermarmi su alcuni problemi più strettamente regolamentari ed accennerò soltanto a qualche altro argomento della stessa natura.

Tuttavia un grosso tema è stato sollevato nel dibattito: quello del rapporto maggioranza-opposizione.

Non credo di potermi trattenere su di esso: ho voluto solo accennarlo per poter dire da un lato che esso merita approfondimenti di natura squisitamente politica, sui quali deve esercitarsi l'impegno della classe politica, dall'altro che la contrapposizione fra due posizioni, che esiste a questo riguardo, va forse valutata con particolare riferimento ai diversi momenti dell'attività parlamentare, sul piano della esigenza di dare al paese la garanzia di un chiaro indirizzo politico e, nello stesso tempo, di utilizzare tutte le componenti democratiche che lo stesso paese esprime.

È nel momento della determinazione dell'indirizzo politico che il confronto maggioranza-opposizione acquista significato partico-

lare. Sotto questo profilo, se l'occasione della programmazione legislativa non sembra essere stata utilizzata appieno dal nuovo regolamento, mi sembra di poter dire che aspetti positivi presentano, anche a questo riguardo, sia la introduzione dell'istituto della risoluzione in Commissione, sia la definizione regolamentare della controversa questione della fiducia, sia la valorizzazione della funzione dei gruppi parlamentari.

È da lamentare – a nostro parere – che non si sia arrivati nella questione della fiducia ad un accordo con l'altro ramo del Parlamento. Il regolamento del Senato, infatti, non prevede una regolamentazione della materia. Però, la disciplina introdotta dal nostro regolamento (accettando implicitamente il principio che caratteristica del Governo parlamentare è la possibilità di porre la fiducia sulle questioni coinvolgenti l'indirizzo politico) ci sembra un dato positivo che sostanzialmente conferma nei suoi aspetti prevalenti la prassi costituzionale.

Anche se con qualche riserva (mi riferisco al problema dell'ordine dei lavori), le eccezioni e le regole previste in materia dal nuovo regolamento mi sembrano giustificate e valide.

Un secondo tema che avevo sollevato in sede di Giunta, ma che non ho potuto trattare in aula, è quello delle votazioni segrete, ancora previste dal nostro regolamento. Noi riteniamo che il voto segreto (a parte le nomine) possa essere un fattore di equivoco e di disordine nell'attività delle Assemblee elettive e che la sua abolizione garantirebbe uno svolgimento più corretto della vita parlamentare. Ci sembra un'esigenza di chiarezza nel rapporto eletti-elettori e di modernizzazione dei nostri regolamenti. Gli ordinamenti, infatti, delle altre democrazie della Comunità economica europea escludono la votazione segreta.

Signor Presidente, anche se mi sono soffermato su alcune riserve, ho già dichiarato e non ho bisogno di ripetere il giudizio positivo sul nuovo regolamento, nel suo complesso. Il gruppo repubblicano pertanto voterà a favore. Desidero ancora sottolineare positivamente quanto è stato innovato in materia di continuità legislativa (altro tema che ha impegnato particolarmente già nella passata legislatura il mio partito) e nel campo – sempre più rilevante per le istituzioni parlamentari – del controllo e, in particolare, delle procedure di indagine e di informazione.

Sotto questo ultimo aspetto sono stati introdotti istituti – già sperimentati in via di prassi – che sono un contributo ad una più moderna concezione dell'attività del Parlamento e delle sue esigenze di rapporto con il paese.

Signor Presidente, i problemi istituzionali, i problemi dello Stato sono – noi crediamo – problemi pregiudiziali, nella realtà che viviamo, per ogni iniziativa di progresso civile e sociale.

Uno Stato democratico moderno vuol dire anche un Parlamento libero ed efficiente, impegnato sui problemi di interesse generale, capace di esercitare il controllo sull'esecutivo, sensibile alle esigenze espresse dal paese.

Ci auguriamo che il voto che la Camera si appresta a dare sia un contributo valido in questo senso.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Caprara. Ne ha facoltà.

CAPRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, all'inizio della presente discussione i deputati del *Manifesto* hanno reso esplicite le molte riserve e critiche al testo che è stato elaborato, insieme con il riconoscimento di parziali innovazioni tecniche. Confermiamo ora, a conclusione della discussione, questo giudizio negativo, nonostante la discussione abbia consentito di ottenere, direi di strappare, qualche limitato aggiustamento, per esempio in materia di rappresentanza del gruppo misto. Inalterata è la sostanza – in qualche caso peggiorata – del progetto che ci sta innanzi.

Noi respingiamo come non scientifica la tesi della neutralità delle strutture parlamentari e del regolamento, convinti come siamo che non i rapporti materiali di potere nascono dalla legge ma la legge nasce dai rapporti materiali di potere.

Gli asseriti propositi di ammodernamento, di sveltimento, quando non sono soltanto esibizioni tecniche, mostrano la più vera e profonda natura loro, che consiste nel servire storicamente e oggettivamente la dinamica dei rapporti tra gruppi politici e gruppi sociali, la dinamica dei rapporti tra gruppi sociali a livello delle istituzioni.

Il progetto che ora andrà in votazione non sfugge, anzi conferma queste caratteristiche. Esso non elimina una ispirazione accentratrice, non aggredisce il potere prevaricante delle maggioranze, ma riduce per l'opposizione o almeno per quei gruppi di opposizione che intendano rimanere tali, fondamentali diritti, antagonisti e di contestazione.

Il progetto lascia intoccati per il Governo privilegi e prerogative procedurali, dilata infine i poteri delle oligarchie dei gruppi. L'arrendevolezza della opposizione tradizionale, che pure ha combattuto negli anni una battaglia non puramente difensiva, non è senza contropartita.

Il regolamento viene riformato oggi, in questo momento e in questa fase politica, per un obiettivo concreto che è andato maturando. L'opposizione tradizionale compie oggi con questo regolamento la propria autocritica, nel momento in cui realizza la propria svolta a destra. Rinunziando a provocare, sia pure su terreni parziali, lo sconvolgimento delle forze politiche della borghesia per assumere la direzione effettiva, per gestire una crisi possibile ed una lotta che conducano alle soglie del mutamento del sistema, questa opposizione promuove una convergenza fra classe operaia e l'ala « avanzata » del capitale su un programma economico che, nella liquidazione del parassitismo e nello sviluppo delle infrastrutture di consumo sociale, trovi le basi per un felice, ma assai difficile, connubio tra esigenze della produttività e bisogni operai, tutto questo all'interno del sistema. Nel momento cioè in cui la opposizione tradizionale e il suo maggior partito non sono né intendono più essere una alternativa di sistema e di classe, ma sempre più configurano se stessi come interlocutori critici per perpetuare, anche se riformare, le strutture, il nuovo regolamento diviene lo strumento contrattato per servire questo disegno, questo ripiegamento utilitarista delle sinistre: il disegno di una compartecipazione alla programmazione dei lavori, il disegno di nuovi meccanismi che rendono istituzionale l'incontro fra esecutivo e sinistre, che rendono permanente la contrattazione, istituzionale il patteggiamento, che rendono cioè possibile in una parola la normalizzazione e la tregua sociale sotto forma di normalizzazione e regolamento dei lavori parlamentari. Il regolamento cioè si configura in questo momento come un documento che esprime la filosofia dei nuovi rapporti opportunistici fra maggioranza e opposizione riformista. L'obiettivo, è vero, non appare né facile né meccanico, perché le spinte del paese sono tutt'altro che recuperate o disinnescate o vinte; ma dall'una e dall'altra parte si è lavorato con reciproche concessioni.

La novità, signor Presidente, non sta nella difesa generica del Parlamento, nella difesa « dell'interesse nazionale » che sono cose di sempre della sinistra. Sta invece in altri due aspetti nuovi. La opposizione cioè risulta oggi consapevole dei prezzi che una tale operazione normalizzatrice nel Parlamento comporta, e si dimostra disposta a pagarli in cambio di una durevole compartecipazione.

Il più grave di questi prezzi è quello che è stato pagato per l'articolo 112, sul terreno cioè della questione di fiducia che il Governo negli anni passati e anche recentemente è riuscito ad imporre su un emendamento, su un articolo, su una legge, espropriando di fatto la Camera del normale corso legislativo.

Su questo terreno l'opposizione di sinistra nel passato ha ripetutamente protestato e combattuto, anche se in qualche caso si è dimostrata divisa nelle proposte. Nel passato cioè, l'opposizione di sinistra ha subito questa incostituzionale prevaricazione con la quale l'esecutivo impedisce che le Camere esercitino la propria funzione legislativa. Oggi essa accetta di codificare questa violenza e di approntarne gli strumenti. L'opposizione, cioè, sceglie la strada del condizionamento, la strada del meno peggio « all'interno della violenza » piuttosto che la strada maestra della lotta aperta per cancellare l'abuso. L'emendamento presentato ieri dall'onorevole Andreotti rende oggettivamente ancora più esplicito questo mantenimento dell'abuso quando ripropone la possibilità della fiducia su una legge intera, su un articolo unico, com'è nel caso dei decreti-legge.

Ripetiamo, è stata scelta la strada del condizionamento non del rifiuto aperto. Al posto di mantenere le posizioni che sono state anche recentemente ribadite (citavo qui ieri il testo di una comunicazione del dirigente dell'ufficio legislativo del gruppo parlamentare comunista) si è preferito ripiegare su un riconoscimento del fatto, che toglie all'opposizione anche il diritto di protesta.

È stato svuotato lo scontro politico su questa materia, colpito il confronto su basi di parità, è stata codificata, anche se condizionatamente, una prevalenza dell'esecutivo nei lavori parlamentari.

Il secondo elemento nuovo sta in questo: che l'incontro fra maggioranza e opposizione non esalta né difende le istituzioni, ma ne rende i meccanismi flessibili alla ragione politica, flessibili al nuovo corso, così come qualche articolo chiaramente conferma.

Ambigua, per esempio, è rimasta la formulazione dell'articolo 97 del regolamento riguardante il procedimento redigente, cioè la possibilità di formulazione degli articoli di una legge in Commissione, sottraendoli all'Assemblea plenaria: ambigua perché non si è voluto aggiungere che dal procedimento redigente, cioè dalla facoltà per le Commissioni di provvedere alla formulazione degli articoli, è esclusa quella materia costituzionale particolarmente delicata che è il decreto-legge.

Grave è cioè aver voluto respingere questa proposta nostra. Si è voluto, in questo punto, lasciare l'adito ad incertezze che non dovrebbero essere consentite.

Riepiloghiamo, perciò, la nostra posizione, signor Presidente: che è di rifiuto di questo passaggio dalla dialettica parlamentare a una specie di « corporativismo costituzionale » fra i grandi gruppi. Questo rende oggi più accidentata la strada per le spinte del paese per influire sui lavori e sul controllo del Parlamento.

Il Parlamento, anziché specchio del paese, come autorevolmente per tanti anni è stato richiesto, diviene filtro del paese, filtro condizionato e manovrato dai gruppi prevalenti, per selezionare gli argomenti ed escludere quelle spinte che risultino incompatibili con il piano di programmazione contrattato al vertice.

Il suo impegno, signor Presidente, è fuori discussione. La nostra posizione critica vuole respingere l'ispirazione politica delle norme che ci vengono proposte, l'incontro che si attua tra i gruppi maggiori su un terreno assai basso di integrazione, composizione e svuotamento reale dello scontro e della dialettica parlamentare e sociale.

È vero, nessuno può negarlo, che esiste il problema delle funzionalità del Parlamento della sua crisi reale, del suo distacco. Ma chi vuol salvarne le funzioni, ancora una volta ha fallito il bersaglio.

Noi pensiamo che la questione avrebbe dovuto essere affrontata con minore timidezza e impaccio, soprattutto in una direzione diversa e alternativa a quella che è stata seguita. Bisognava, cioè, colpire con forza contro la prevalenza di fatto dell'esecutivo sui lavori parlamentari, bisognava correggere e modificare dal profondo la linea che espropria di fatto i poteri di indirizzo e di controllo che spettano al Parlamento e che vengono continuamente sottratti a favore di corpi separati, di istituti ed enti economico-politici, che sono poi la base delle spinte corporative, particolarista e del notabilato padronale.

Nel maggio 1969 il presidente del gruppo comunista, onorevole Ingrao, in una dichiarazione resa nel corso di un dibattito sulla funzionalità del Parlamento, ricordava che la modifica del regolamento può andare solo in due direzioni: la prima, quella di un controllo a carattere nuovo sull'opera dell'esecutivo e sulla macchina statale; la seconda, quella di forme più estese ed efficaci di controllo, tali da richiedere una trasformazione della macchina statale e tali da far muovere sin d'ora l'organismo elettivo, il Parlamento, in questa direzione e in modo nuovo.

Nulla di tutto questo è stato affrontato; nessuna di queste esigenze è stata soddisfatta; nessuna di queste richieste oggi viene accolta. Anzi, per qualcuna di esse abbiamo assistito ad un autentico rovesciamento. Condividiamo la necessità pratica di intervenire con modifiche sostanziali per cancellare norme arcaiche e inattuali, formalità rituali quanto defatiganti del Parlamento, ma confermiamo che la strada dev'essere diversa, per rendere chiari, spediti, concreti, tempestivi i lavori del Parlamento; per legarli di più all'attualità, meglio allo scontro sociale e politico del paese, quello

scontro che va nel senso di favorire istituzioni radicalmente nuove e originali che limitino e capovolgano il potere dei meccanismi del potere. A favore di questa tendenza noi oggi ci pronunciamo: per una lotta diretta a colpire questo potere, perché emergano forme nuove di democrazia di base, di sovranità e di esercizio pratico e non delegato della sovranità delle masse.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Ballardini. Ne ha facoltà.

BALLARDINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo parlato tanto, in questi ultimi due anni, in Giunta e anche in Assemblea, attorno a questi argomenti, che penso sia possibile sintetizzare in poche parole il giudizio conclusivo del gruppo del partito socialista italiano sul testo che ci accingiamo a votare.

È necessario, a nostro avviso, cominciare con un riconoscimento esplicito a lei, signor Presidente, per aver intuito la necessità di una riforma, per aver voluto, con costanza, con tenacia, che si mettesse ad una riforma radicale del vecchio testo del nostro regolamento. Va notato che in cento anni di storia parlamentare italiana mai era avvenuto che il testo del regolamento della Camera fosse così profondamente e radicalmente rimaneggiato come in questa occasione: nemmeno all'indomani della Liberazione, quando, votata la Costituzione e creata la nuova Repubblica, doveva pur sentirsi viva l'esigenza di dare al nuovo Parlamento repubblicano una organizzazione più adeguata ai nuovi principi, al nuovo costume di vita politica. Il fatto che oggi si sia ricorsi a questa profonda, radicale riforma significa che il momento politico lo esigeva; significa che ella, signor Presidente, con il consenso di tutte le forze politiche, ha avuto questa felice intuizione ed ha perseguito questo progetto con tenacia e volontà.

Il nuovo progetto di regolamento ha certamente dei grandi pregi dal punto di vista tecnico. Esso innanzitutto presenta in una maniera più sistematica, più organica, tutta la materia regolamentare; e questo è indubbiamente un vantaggio, perché favorisce una lettura più chiara, più certa, più sicura del regolamento, perché favorisce un'interpretazione, meno dubbiosa, meno incerta, più logica delle singole parti di tutto il corpo di norme; chiarisce, infatti, nelle nuove formulazioni, molti dubbi interpretativi, molte incertezze; colma molte lacune che esistevano nel regolamento precedente, che ci accingiamo a sostituire; aggiorna il linguaggio; corregge alcuni istituti ed una certa terminologia che avevano ragion d'essere nei precedenti regimi costituzionali, che erano sopravvissuti nel testo del vecchio regolamento, ed ora non hanno più mo-

tivo di permanere; raccoglie, codifica, recepisce in forma scritta alcune norme, alcune regole di comportamento che fino a ieri erano state affidate alla prassi, alla consuetudine, e le codifica in maniera definitiva e chiara, superando anche in questo modo possibilità di dubbi e di incertezze; testimonia, rispecchia i fatti nuovi che si sono verificati in questi ultimi anni nel mondo politico, nelle istituzioni politiche: troviamo infatti in questo nuovo regolamento una serie di norme che sono destinate a regolare i rapporti tra la nostra Assemblea parlamentare e quelle europee, in particolare il Parlamento europeo.

Però, al di là di questi pregi tecnici che indubbiamente il regolamento presenta, a noi interessa rilevare, signor Presidente, quelli che sono i principi ispiratori di questa riforma, la sua filosofia, la linea generale alla quale ci siamo attenuti in sede di Giunta per il regolamento.

Direi che le caratteristiche politiche, logiche, unificanti di questo corpo di norme sono raggruppabili in quattro definizioni.

Innanzitutto si è voluto valorizzare la funzione parlamentare dei gruppi, si è voluto valorizzare e decentrare il lavoro della Camera nelle Commissioni, si è voluta accentuare la funzione di controllo del Parlamento rispetto alla funzione legislativa, a questo scopo potenziando il lavoro delle Commissioni, si è voluto, infine, marcare un concetto che a noi sembra fondamentale, e cioè che l'Assemblea parlamentare è, sì, la sede nella quale avvengono i dibattiti, nella quale si elaborano e si enunciano le posizioni politiche, però è e deve essere anche la sede nella quale si adottano le decisioni politiche.

Orbene, queste quattro direttrici, che in se stesse sono certamente valide e che hanno ispirato tutto il lavoro della Giunta per il regolamento, non sono state, però, percorse fino in fondo. Vi è stata una certa timidezza nel portare questi principi ispiratori sino alle loro conseguenze logiche e coerenti.

Ciò è avvenuto per due ragioni. Anzitutto, perché è evidente che il regolamento non può risolvere tutti i problemi politici della comunità nazionale: per sua natura, il regolamento ha una portata obiettivamente limitata, è destinato soltanto ad organizzare i lavori di un ramo del Parlamento; non poteva pretendersi da esso molto di più di quello che obiettivamente poteva dare.

In secondo luogo, un limite all'attuazione coerente dei principi ispiratori è stato rappresentato dalla decisione, all'inizio adottata, di procedere a questa revisione fondamentale e radicale del regolamento tenendo conto del consenso di tutte le parti politiche della Camera. Non vi è dubbio che questa premessa politica — certamen-

te rispettabile dal momento che, mettendo mano ad uno strumento tanto delicato come il regolamento della Camera, che è garanzia di tutte le posizioni politiche, era necessario muoversi con molta prudenza — ha, tuttavia, costituito anche un limite obiettivo al completamento di una riforma veramente e profondamente innovativa.

Così dicasi per la tendenza a valorizzare la funzione dei gruppi politici; in un grande paese come il nostro, democratico a regime di suffragio universale, lo scontro politico effettivo è, per forza di cose, un confronto fra le grandi forze politiche, fra i grandi interessi che si agitano e coinvolgono le masse popolari.

I gruppi politici sono lo strumento attraverso il quale detti interessi e dette forze si organizzano. Con questo, non si vuole togliere o negare legittimità all'esistenza di gruppi minoritari intellettuali; comunque, è necessario riconoscere che la funzione di dette minoranze è meno politica e più culturale: è quella di produrre idee, non tutte sempre degne di essere recepite e trasformate in cultura politica. Ma l'attività fondamentale nello scontro politico deve essere affidata, come è nei fatti, al confronto tra le grandi forze politiche che esistono nel paese.

BRONZUTO. È un'opinione molto personale.

BALLARDINI. Infatti, la enuncio io; non pretendo che ella la condivida.

È evidente che questa tendenza, contenuta nel regolamento, non poteva essere dal regolamento stesso sviluppata sino alle sue estreme conseguenze, dal momento che esso ha una portata limitata. Questa evoluzione ha una sua natura, ha un suo significato ed è affidata soprattutto alla evoluzione dei rapporti tra le forze politiche nel paese. Però, è notevole, è positivo, accettabile e valido che il regolamento accolga e faccia propria questa tendenza.

Importante è il principio ispiratore che ha portato a valorizzare il lavoro delle Commissioni. Molta parte del lavoro della Camera è stato dal nuovo regolamento decentrato sulle Commissioni. In modo particolare le Commissioni sono presentate come strumento più affinato e maggiormente dotato di mezzi per esercitare la funzione di controllo e per potenziare la funzione di indirizzo politico della Camera.

Anche questo indirizzo però — dobbiamo riconoscerlo — è stato perseguito con una certa timidezza e non è stato portato a compimento totale. Per esempio noi conserviamo le nostre riserve sul fatto che le Commissioni permanenti abbiano mantenuta nel nuovo testo la stessa organizzazione che era stata data ad esse nel testo precedente. Noi riteniamo che è già maturo il tempo per una diversa organizzazione delle Commissioni permanenti e che di ciò

sarebbe stato necessario prendere atto in relazione soprattutto a certe modificazioni, come ad esempio la creazione delle regioni, che non potranno non ripercuotersi sulla nostra attività legislativa e di controllo.

Vi è - tanto per fare un esempio - in materia di agricoltura una situazione per cui gran parte delle competenze che fino ad oggi sono state esercitate dal Parlamento, dovranno passare alle regioni. Appare in questo senso alquanto anacronistica la sopravvivenza di una Commissione agricoltura.

Così riteniamo che sarebbe stato più opportuno unificare in una unica Commissione tutte le funzioni, per così dire, finanziarie (tesoro, bilancio, finanze) dello Stato; come sarebbe stato opportuno creare una Commissione *ad hoc*, permanente, cui attribuire una competenza esclusiva in materia di partecipazioni statali.

Di fronte a tutte queste nostre proposte vi è stata una certa prudente esitazione da parte della Giunta e noi riteniamo che aver perso questa occasione sia stato un errore.

In ogni modo la funzione di controllo del Parlamento risulta certamente potenziata da questa riforma e noi riteniamo che al di là della norma scritta, questa funzione debba essere ulteriormente potenziata anche con strumenti diversi dal regolamento che stiamo per approvare.

Ad esempio sono pendenti in questa Camera alcune proposte di legge che tendono ad istituire un più penetrante controllo parlamentare sugli enti pubblici, sia per quello che riguarda la nomina degli amministratori, sia per quello che riguarda la gestione degli stessi. Riteniamo che l'approvazione di queste leggi costituisca un coerente completamento di quanto facciamo in questa direzione con l'attuale riforma del regolamento.

Ragionamento analogo può farsi per quello che riguarda alcuni organi strumentali coadiuvanti del Parlamento in questa sua funzione di controllo: per esempio, la Corte dei conti rispetto alla quale si è manifestata anche in questo dibattito l'esigenza di una riforma tendente a potenziare ulteriormente questa funzione di controllo del Parlamento.

Altrettanto timida pare a noi l'attuazione di un altro importante principio che ha ispirato la riforma del regolamento e cioè il principio secondo cui la Camera non debba essere considerata un luogo di semplici dibattiti o di accademia ma la sede dove vengono adottate decisioni. Mi riferisco alla importante riforma relativa all'organizzazione dei lavori secondo il criterio della programmazione. Si tratta di un concetto estremamente valido che noi accettiamo in pieno perchè anche nello scegliere i lavori della Camera

evidentemente si compie un atto politico sul quale le forze politiche debbono misurarsi. Soltanto vi è da osservare che aver preteso che la programmazione sia subordinata al principio della unanimità costituisca un limite (speriamo che nella pratica ciò non abbia a verificarsi) al principio della riforma. A noi sembra che il criterio dell'unanimità significa, se non paralizzare, certamente ritardare o rallentare i lavori; in altri termini non permettere quelle distinzioni e quei confronti che in regime democratico sono sempre necessari.

Approviamo dunque i principi ispiratori ed il regolamento stesso, pur dicendo che questi principi ispiratori non sono stati realizzati nella loro completezza. E proprio questa incompiutezza dei principi, delle idee che hanno informato la riforma del regolamento vale ad attribuire ad esso quel carattere sperimentale che è stato ricordato dai colleghi relatori e che costituisce effettivamente un carattere dominante, qualificante di questa riforma.

Ma al di là, signor Presidente, di questi pregi tecnici; al di là di questi principi ispiratori positivi che costituiscono un avvio e che attraverso una sperimentazione speriamo possano essere ulteriormente potenziati e valorizzati, il significato politico più importante di questo voto è, per il gruppo per il quale ho l'onore di parlare, la testimonianza di fede del Parlamento in se stesso. E ciò ha tanto più valore nel momento in cui si manifesta nel paese una violenta e minacciosa aggressione, chiaramente fascista, contro la democrazia conquistata e creata dalla Resistenza. Molti sono i problemi insoluti nel nostro paese e moltissimi i bisogni insoddisfatti del nostro popolo, dei lavoratori italiani. Le rivendicazioni, le proteste, le pressioni popolari sono augurabili, necessarie, sono il sale ed il lievito della democrazia. Ma esse devono essere rivolte alla ricerca di concrete soluzioni politiche che spetta a questa Assemblea di dibattere ed adottare.

Con la riforma del proprio regolamento la Camera sottolinea la sua volontà di svolgere con più efficienza la propria funzione, ma anche la sua volontà fermissima di opporre alle avventure ever-sive la forza della democrazia.

Vi è, onorevole Presidente, nel nuovo regolamento una norma, che fu proposta dall'onorevole Gonella, con la quale si prevede la possibilità di un dibattito parlamentare ogni volta che il Governo sia travolto da una crisi extraparlamentare. Ebbene, io credo che questa norma riassume validamente tutta la filosofia che ispira la riforma. Il Parlamento non è tutto, ma la nostra Costituzione ha messo il Parlamento al centro di tutte le istituzioni repubblicane, quale depositario, delegato, della sovranità popolare, e questo nuovo

regolamento rivitalizza ed esalta la Camera nella misura in cui contribuisce a migliorare i suoi lavori e ad accrescere il suo prestigio.

È con questo augurio e per queste ragioni che daremo il nostro voto favorevole.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale a mio mezzo annuncia il voto favorevole al nuovo regolamento. Un voto favorevole che si fonda su un giudizio di insieme di questo documento che – per usare un termine che ormai ha acquistato diritto di cittadinanza – si può considerare un « pacchetto ».

Certo, noi non siamo del tutto sodisfatti di talune discipline, quindi è una valutazione di insieme, bilanciata. Ma dobbiamo dire che il piatto della bilancia pende notevolmente dalla parte positiva, e di qui il nostro voto favorevole. Noi ci siamo accinti a lavorare – soprattutto noi della Giunta – con la consapevolezza che non si poteva creare ovviamente un regolamento di maggioranza. Questo è contro la logica di un regolamento parlamentare. E sarebbe stato contro la stessa Costituzione la quale, richiedendo, all'articolo 64, per l'approvazione una maggioranza qualificata e piuttosto larga, denuncia la volontà di incontri di un largo consenso, che vada al di là dei confini della maggioranza.

Le maggioranze, di regola, quando esistono, si tutelano con la loro forza, con la forza del numero; i regolamenti debbono essere predisposti soprattutto per tutelare le minoranze dalle eventuali sopraffazioni delle maggioranze.

Dicevo che nel suo insieme questo regolamento costituisce un passo avanti, in taluni punti anche un notevole passo avanti rispetto al vecchio testo. Ed è un testo completamente nuovo; si poteva pensare di procedere mediante rattoppi, mediante interventi, per così dire, episodici e di carattere novellistico. Secondo me si è imboccata la strada giusta, rielaborando completamente il testo, e quindi lasciando alle spalle tutte quelle stratificazioni normative che pesavano sul vecchio regolamento. Un passo avanti, nel solco della tradizione, di una tradizione che, continuando, si è rinnovata.

Onorevoli colleghi, la razionalizzazione delle procedure, quale si è tentato di ottenere nel nuovo regolamento, un congegno di controlli più efficaci, non soltanto sull'attività del Governo e dell'amministrazione statale, ma di tutto l'apparato pubblico, che va sempre più crescendo in questo nostro paese, apparato pubblico economico e non economico (e non è detto che quello economico non

svolga direttamente o indirettamente attività politica), il tentativo di stabilire una coerenza nell'attività legislativa, e quindi di procedere ad una giusta programmazione, il tentativo di stabilire un raccordo con organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, quale la Corte costituzionale (che con le sue sentenze di annullamento determina quella situazione forse con non assoluta proprietà definita di vuoto legislativo), con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (un organo, un istituto che andrebbe maggiormente valorizzato, e viceversa lo è assai poco), tutti questi aspetti fanno del nuovo regolamento una cosa molto interessante. E ciò accresce non soltanto il prestigio formale dell'istituzione delle Camere, ma questo prestigio si arricchisce di certi contenuti nuovi, che pongono il Parlamento al centro del paese.

Noi dobbiamo sforzarci (mediante il nuovo regolamento, e soprattutto mediante un impegno maggiore di volontà politica e di azione politica) di fare in modo che la società civile, che si muove e si agita attorno a noi, possa riconoscersi negli istituti parlamentari; dobbiamo sforzarci di fare in modo che la partecipazione (questa esigenza di partecipazione, che non è un'invenzione dei nostri giorni, ma è scritta nell'articolo 3 della Costituzione votata nel 1947) trovi nel Parlamento una risposta adeguata.

Io, onorevole Ballardini, non direi che proprio nel momento in cui nasce, questo regolamento nuovo abbia un carattere, come dire, provvisorio ed interlocutorio; tutto è provvisorio ed interlocutorio. Si tratta di strumenti difficili; la società si muove, e quindi anche queste forme di legiferazione si muovono con la società. Io penso, tuttavia, che noi saremo, forse tra non molto, chiamati ad un ripensamento su questo nostro regolamento, dopo che sarà compiuto un rodaggio dell'istituto regionale.

Noi, signor Presidente, onorevoli colleghi, fummo contrari a quel tipo di regione, e svolgemmo una certa attività in quest'aula che molti colleghi ricordano. Ma oggi le regioni sono una realtà, una realtà della vita, e noi liberali nelle assemblee regionali ci battiamo, ci siamo battuti e continueremo a batterci perchè le regioni funzionino nel miglior modo possibile, e perchè si tragga dalla logica delle regioni quello che si può trarre in un temperamento delle esigenze del momento del decentramento con quelle del momento unitario. E per questo temperamento, come dirò fra breve, la funzione delle Camere è essenziale. Dicevo che dopo il rodaggio, che sembra essere assai, troppo, forse, lento ed anche faticoso delle regioni, noi dovremo rivedere, probabilmente, questa normativa, per avviarcì verso un processo di delegificazione che è un'esigenza largamente sentita. Sarà necessario un decentramento

legislativo tra le Camere e le regioni. E allora potremo rivedere, collega Ballardini, quel problema delle Commissioni che volutamente si è pensato di congelare nella situazione attuale in attesa che si veda, attraverso il banco di prova dell'esperienza, che cosa in realtà - che è quella che conta - saranno le regioni.

C'è questo problema di proliferazione legislativa che difficilmente i regolamenti possono contenere. I regolamenti, come le leggi, non possono compiere miracoli. Sono degli strumenti al servizio degli uomini, della volontà degli uomini, del loro senso di responsabilità e il problema della proliferazione, secondo me, si affida soprattutto a questo senso di responsabilità, di autodisciplina dei gruppi e dei singoli membri del Parlamento.

Dette queste cose di carattere generale, signor Presidente e onorevoli colleghi, io vorrei cogliere del ragionamento alcuni aspetti di particolare importanza che sono, come si usa dire oggi, le strutture portanti della nuova disciplina.

Innanzitutto, si è stabilito un maggiore raccordo tra Camera e Senato eliminando talune - ma talune soltanto - differenziazioni che in un sistema di bicameralismo giuridico e politico perfetto, qual è quello delineato dalla nostra Costituzione, erano da condannare; così per quanto riguarda il computo degli astenuti sia nelle votazioni di fiducia, sia nelle votazioni delle leggi. Come fanno tutti i colleghi, c'era una differenza tra Camera e Senato, una differenza che poteva gettare anche qualche ombra sulla costituzionalità di talune deliberazioni. Ebbene, questa differenza è stata eliminata. Era un problema di prevalente carattere costituzionale. È stato già annunciato dal nostro Presidente in aula un disegno di legge di revisione costituzionale e questo è un passo notevole in avanti.

Io esprimo il rammarico mio e dei miei amici che una identica soluzione non si sia potuta ottenere per quanto riguarda la questione di fiducia proposta dal Governo. Io non vorrei ripetere qui quanto si è detto proprio ieri su questo tema appassionante. Noi riteniamo che il Governo possa porre la questione di fiducia, ed è questo il senso dell'articolo 112 del nuovo testo del regolamento. Certo è necessario che anche qui il Governo usi responsabilmente di questo mezzo, che considererei eccezionale e straordinario, non previsto testualmente dalla Costituzione; ma questa mancata previsione non può significare, ovviamente, esclusione di questo istituto come pure taluno - secondo me erroneamente - ha creduto di dire.

Quindi, il Governo deve usare, nella minore misura possibile, di questo strumento e la regolamentazione che noi ne abbiamo dato mira soprattutto a che il Governo abbia questo senso più vivo di

responsabilità e mira altresì a fare in modo che i deputati non siano del tutto espropriati di diritti che ad essi affida la Costituzione, cioè del diritto di svolgere gli emendamenti. Quindi c'è un giusto temperamento. E trovo che anche il secondo comma dell'articolo 112, col quale si levano dall'area della questione di fiducia taluni provvedimenti, risponda alla logica di questi provvedimenti, logica che recalcitra ad una questione di fiducia posta dal Governo.

Io mi auguro, signor Presidente, onorevoli colleghi, che il Senato della Repubblica, nella sua prassi su questo punto, si adegui alla disciplina che della questione di fiducia posta dal Governo ha dato il nostro regolamento. Altrimenti si potrebbe temere una sorta di sbilanciamento di fatto. Un regime meno rigoroso della questione di fiducia posta dal Governo potrebbe indurre quest'ultimo, in certe situazioni politiche, a recarsi al Senato anziché alla Camera, il che porterebbe, come ho detto, a una sorta di declassamento del valore della Camera rispetto al Senato, cosa non auspicabile soprattutto in un sistema di bicameralismo giuridico e politico integrale qual è il nostro.

Un altro punto sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione è l'equilibrio che il regolamento ha cercato di ottenere, ed ha largamente realizzato, tra la funzione dei gruppi parlamentari e quella, non eliminabile, del singolo parlamentare, portatore, come tale, di diritti e di doveri propri in questa aula.

I gruppi, richiamati dalla stessa Costituzione - hanno quindi un rilievo costituzionale non di carattere formale bensì sostanziale - svolgono nel nuovo regolamento una funzione attiva e di iniziativa assai maggiore che non nel precedente regolamento. Vi è, in poche parole, una visione organica.

I gruppi parlamentari, nella realtà della Costituzione, sono la proiezione nelle due Camere dei partiti politici. Non sono io certo tra coloro i quali vogliono esasperare la funzione dei partiti: i partiti esistono e, se pure non vogliamo esasperare la loro funzione, non possiamo tuttavia neppure chiudere gli occhi dinanzi alla realtà la quale ci dice che noi viviamo con i partiti, di partiti, di lotta di partiti, e che nei partiti è veramente la ragione della libertà. Ebbene, accanto a questa visione organica si è collocato il rispetto del membro del Parlamento come tale, per cui vi è un equilibrio: la funzione attiva e propulsiva dei gruppi non si fa mai sopraffattrice fino al limite di annullare la funzione propria, esclusiva personale del parlamentare.

Basti ricordare, per tutti, il diritto che ogni singolo deputato ha di chiedere la parola e di esprimere il suo pensiero quando dissenta dalla opinione del gruppo. Mi pare, questa, veramente una norma garantista di grande importanza.

Un altro aspetto, onorevoli colleghi, è relativo al rapporto tra diritti e doveri della maggioranza e diritti e doveri delle minoranze. La nostra Costituzione riconosce a tutti i membri del Parlamento come singoli – lo statuto albertino lo riconosceva alla Camera, cosa alquanto diversa – il diritto di iniziativa legislativa; ecco quindi che il diritto di iniziativa delle minoranze è riconosciuto e garantito dalla Costituzione la quale non fa differenza, sotto questo profilo, fra iniziativa dei parlamentari appartenenti alla maggioranza e iniziativa dei parlamentari appartenenti alle diverse minoranze (situazione che appunto si verifica in Italia).

Occorre quindi che sia tutelata anche l'iniziativa delle minoranze. È questo che fa il regolamento, secondo il mio punto di vista, attraverso l'istituto della programmazione, nel tentativo di raggiungere una unanimità sul programma, stabilendo il diritto di veto di ciascun presidente di gruppo a che il programma vada avanti; cerca, cioè, di inserire nei lavori della Camera anche le iniziative delle opposizioni, che sono l'anima dei regimi parlamentari con i loro atteggiamenti di correzione, di critica, di stimolo di fronte a quello che il nostro compianto collega onorevole Calamandrei chiamava « l'ostruzionismo della maggioranza ». Non vi è, infatti, soltanto l'ostruzionismo delle minoranze, ma anche quello della maggioranza che si esprime con l'inerzia, con la refrattarietà a prendere iniziative. Ebbene, di fronte ad atteggiamenti di resistenza passiva di questo genere, la funzione delle opposizioni è una funzione stimolatrice.

Anche nella pratica, infatti, noi vediamo che, adottata a volte una iniziativa delle opposizioni, segue immediatamente una iniziativa del Governo. Questa è la riprova migliore della funzione attiva ad indispensabile delle opposizioni.

Dette queste cose, signor Presidente, onorevoli colleghi, devo rilevare che l'interpretazione del regolamento, secondo il punto di vista mio e dei miei colleghi di parte liberale, non convalida taluni timori e talune preoccupazioni che anche questa mattina sono qui riecheggiate. Il Governo, sulla base del nuovo regolamento, è nel Parlamento, con il Parlamento, sia pure con una funzione a sé, e il Governo deve avere una funzione a sé, una funzione direttiva dei lavori parlamentari sulla base della fiducia. Quindi il Governo non ha nel nuovo regolamento una funzione quasi di intruso sopportato, ma è il Governo.

Certo i regolamenti non creano i governi e non creano le maggioranze. Se il governo c'è e se la maggioranza c'è con una sua volontà, con una sua coerente azione, si fa e si deve far valere.

Né questo regolamento costituisce un intralcio a questa funzione del Governo, che non soltanto non è, come si diceva una volta nel

vecchio statuto e nei vecchi testi costituzionali, il comitato esecutivo della maggioranza, ma se mai oggi, nella nuova Costituzione, è, o dovrebbe essere (con riguardo alla realtà attuale metto questo condizionale), il comitato direttivo della maggioranza. Meno che mai il Governo può essere il comitato esecutivo della Camera o del Parlamento in genere, cioè di una Camera in cui siano rotti i confini tra maggioranza ed opposizione.

Io so bene che oggi nella realtà italiana un tentativo in questa direzione si va compiendo, ed è secondo me, un grave errore che sconvolge il sistema costituzionale e l'essenza stessa della democrazia. Il confine, un confine che dovrebbe essere sempre più visibile, tra maggioranza ed opposizione deriva dalla investitura popolare, dalle scelte che compie il popolo nel momento delle elezioni, votando o per un partito che ha un suo programma o per un altro che ha un programma diverso. Quando viceversa questi confini si rompono, quando si creano maggioranze cosiddette aperte o allargate, in realtà si creano delle maggioranze fluttuanti e in definitiva delle non maggioranze. È l'esempio anche di questi giorni, e quanto è avvenuto ieri a proposito di una importante riforma, la riforma tributaria, ne è la riprova.

Onorevoli colleghi, noi siamo quindi fermi su questi principi. Riteniamo che il regolamento non dia una spinta in questa direzione e che comunque il problema sia di volontà politica, di forza, di coscienza politica.

È arrivo alla conclusione, dicendo che il regolamento è pur sempre uno strumento. Certo non ha soltanto un valore formale, ha un valore sostanziale, un valore di incidenza diretta e indiretta sulla vita politica, ma è pur sempre uno strumento al servizio delle forze politiche, della volontà politica e quindi presuppone una coscienza etica, una coscienza più che etica vorrei dire religiosa dei valori della democrazia, valori sentiti in maniera assoluta e non in maniera strumentale.

Il Parlamento è al centro del paese nella nostra Costituzione. Noi viviamo in una società pluralistica nella quale si agitano centri di energie vitali diverse, momenti dialettici di incontri e di scontri, un'epoca bellissima. A me dispiace di avere una certa età e di non poterla vivere completamente.

PRESIDENTE. Cosa dovrei dire io !

BOZZI. Ognuno ha la sua.

PRESIDENTE. Ma io vorrei avere la sua.

BOZZI. È questa – dicevo – un'epoca, per usare una parola di moda, di grandi fermenti che non vi erano certo ai tempi della mia

adolescenza e della mia giovinezza. Ebbene, vorrei dire che proprio in questa fase di società pluralistica in movimento il Parlamento riacquista una nuova funzione, che non è più la funzione ottocentesca. Penso a due manifestazioni di questi centri di energie: penso ai sindacati e alle regioni, a questi due organismi istituzionalizzati — per quanto i sindacati non abbiano, ed è un errore, una disciplina legislativa — organismi fondamentali in questo pluralismo, momenti dialettici di una importanza straordinaria.

Ebbene, il Parlamento si pone nella sua funzione essenziale di sintesi di tutti questi valori che vengono da questi centri di energia; il Parlamento deve operare il raccordo in sintonia con la società civile, questa missione unitaria, questa riduzione a unità che non è qualche cosa che viene imposta dall'alto ma che viene dal basso. Questa è la nuova funzione che ridà non soltanto prestigio e contenuto al Parlamento, ma dà prestigio e contenuto ai sindacati e alle stesse regioni, prestigio e contenuto che derivano soprattutto dal restare ognuno nell'ambito delle proprie competenze, in questa grande legge di organizzazione del lavoro nella società, che poi si esprime nei testi costituzionali con la formula di divisione dei poteri, di divisione delle competenze, che non è altro, appunto, che una forma di organizzazione del lavoro.

Concludendo noi liberali esprimiamo il nostro vivo ringraziamento al signor Presidente per come ha condotto i lavori nella Giunta per il regolamento e per lo spirito veramente democratico (che del resto è sigla di tutta la sua vita) che ha posto anche in questi lavori. Auguriamoci che questo regolamento possa servire a migliorare le cose politiche in Italia, ricordando che questo miglioramento non dipende dalle stelle ma soltanto da noi. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Lattanzi. Ne ha facoltà.

LATTANZI. Signor Presidente, a nome del gruppo del PSIUP sono già intervenuto nella discussione generale e nella illustrazione di alcuni, pochi, emendamenti che abbiamo presentato poiché ritenevamo dovesse correggersi il progetto proposto dalla Giunta proprio su quei punti qualificanti che in particolare si riconducono alla regolamentazione dell'istituto della fiducia prevista dall'articolo 112 del regolamento.

Già nei precedenti interventi ho esposto il consenso di massima del mio gruppo al nuovo regolamento che la Camera si accinge a votare; ne consegue il voto favorevole da parte del gruppo del PSIUP. Abbiamo apprezzato ed anche partecipato ad un comune

sforzo di ammodernamento e di organicità nella nuova disciplina che si intende e si è inteso dare ai lavori della nostra Assemblea, non considerando il nuovo regolamento un punto di arrivo, come un momento statico sul quale la Camera debba adagiarsi non so per quanto tempo.

In un certo senso, è vero, questo regolamento rappresenta un punto di arrivo, in quanto utilizza l'esperienza di molti anni della Camera, codifica elementi di prassi che la vita della nostra Assemblea ha portato a valutare come positivi, funzionali per la sua attività. Non è però un punto di arrivo in quanto la società è in movimento, si è data nuovi strumenti anche a livello istituzionale. Giustamente l'onorevole Bozzi poco fa richiamava la nostra attenzione sul fatto nuovo della regione, di una istituzione che ha e avrà sempre meglio determinati i poteri legislativi e che quindi, necessariamente, deve trovare un raccordo con l'espressione massima del potere legislativo, che è il Parlamento.

Questo regolamento rappresenta indubbiamente uno stadio più elevato di sperimentazione e di riflessione dal quale sarà possibile introdurre, se e quando sarà necessario, istituti e strumenti che meglio concretino il principio della sovranità e della rappresentanza, che oggi si può anche indicare nel concetto di partecipazione popolare, di cui tanto si parla.

Avremo fra poco, dunque, uno strumento che ci consentirà di individuare e di interpretare meglio i cambiamenti che ulteriormente andranno considerati e aggiunti a questa piattaforma, che oggi viene realizzata con l'approvazione del nuovo regolamento. Esso è quindi un punto di partenza per meglio strutturare il nostro lavoro in vista di innovazioni che certamente si renderanno necessarie nel momento in cui le regioni, in particolare, andranno avanti nel loro cammino ed eserciteranno le loro funzioni, verificando nel confronto con una realtà che va ancora collaudata i modi delle loro iniziative. A questo punto è indubbio che il Parlamento dovrà raccogliere quanto di nuovo emergerà da questa situazione.

Noi respingiamo le osservazioni e le critiche emerse sia nella discussione generale sia in sede di esame degli emendamenti e provenienti da alcuni settori e da alcuni componenti di questa nostra Assemblea. Respingiamo, in particolare, l'accusa di avere codificato in questo regolamento un unanimismo o un certo regime assembleare. Il fatto che nel nuovo regolamento sia stato valorizzato il ruolo dei gruppi (è questo, a nostro avviso, uno degli aspetti positivi di questa nuova disciplina) nulla toglie ai diritti dei singoli deputati, ciascuno dei quali, in virtù dell'articolo 67 della Costituzione, « rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza

vincolo di mandato », traendo proprio dalla sua funzione una serie di diritti.

Quanto poi all'indicazione che i programmi di lavoro dell'Assemblea devono avere certi requisiti di consenso da parte di tutti i gruppi parlamentari, ciò non significa codificare un regime assembleare ma dare il giusto peso ai diritti delle minoranze in particolare e, nell'ambito delle minoranze, ai diritti dei singoli rappresentanti di certe opinioni o di certe idee, così come può avvenire ad esempio per i deputati che si riuniscono nel gruppo misto. Queste norme tendono a impedire la prevaricazione della maggioranza nei confronti dei gruppi di minoranza; non significano invece, come qualcuno ha affermato, codificare e consacrare una specie di unanimità propria di un regime assembleare.

Così non siamo d'accordo con chi ha sollevato un'altra critica. Riteniamo, invece, che il modo con il quale questo problema è stato risolto costituisca un altro degli aspetti positivi che ci inducono a questa valutazione favorevole, a questo voto favorevole.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUZZATTO

LATTANZI. È stato detto da qualcuno che con questo regolamento è stato svuotato, in certo modo, il potere del Presidente, che sarebbe confinato in una specie di funzione notarile e quindi, a differenza di quanto prescrive il regolamento dell'altro ramo del Parlamento (anche se non spetta a noi interloquire al riguardo), non avrebbe peso e funzioni.

A mio avviso, l'aver stabilito, invece, che il Presidente, in sede di conferenza dei capigruppo, debba esercitare — sulla base delle indicazioni e delle espressioni di volontà dei gruppi — una sua funzione, senza sovrapporsi a quella che è la volontà dei capigruppo e dell'Assemblea, costituisce una corretta interpretazione e collocazione della figura e della funzione del Presidente in un'Assemblea come la nostra.

Noi pensiamo che sia stato fatto un passo avanti nella parte relativa all'organizzazione dei lavori e alla fissazione dell'ordine del giorno dell'Assemblea e delle Commissioni. Per esempio, l'aver stabilito, all'articolo 26, che, a differenza di quanto avvenuto finora, il presidente della Commissione debba convocare « l'ufficio di presidenza che delibera d'intesa con i rappresentanti dei gruppi nella Commissione », per la determinazione del programma e del calendario dei propri lavori, rappresenta un passo in avanti rispetto al passato e meglio risponde all'esigenza di tutelare tutti i gruppi,

anche quelli minoritari, i quali, come si sa, di norma non esprimono i presidenti delle diverse Commissioni.

Analogamente ci sembra positiva la regolamentazione delle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione previste nel titolo III del progetto della Giunta. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 113, il quale prevede fra l'altro la possibilità che, alla fine della discussione in Commissione, sia proposta una risoluzione e che sulla stessa la Commissione sia chiamata a votare. Finora questa facoltà poteva essere esercitata soltanto attraverso la presentazione in Assemblea di una mozione. Non era prevista, infatti, una precisa espressione di volontà in Commissione, a questo proposito. Attraverso la risoluzione, invece, noi introduciamo questo giusto principio, in relazione al fatto che viene stabilito e precisato un potere diverso dalle Commissioni, non soltanto ai fini dello snellimento dei lavori dell'Assemblea, ma anche ai fini dell'approfondimento in seno alle Commissioni medesime di temi e problemi che assumano dimensioni politiche più rilevanti di quanto non avvenga oggi. Concludere con una risoluzione, così come in Assemblea, in aula, si conclude con la votazione su una mozione, un dibattito in Commissione significa dare rilevanza politica maggiore, determinazione maggiore alle posizioni dei vari deputati e dei vari gruppi.

Noi, dicevo all'inizio, abbiamo soprattutto sostenuto come andasse diversamente regolato e disciplinato l'istituto della fiducia e proprio sull'articolo 112 abbiamo proposto un emendamento, un emendamento che abbiamo illustrato, sul quale vi è stata una significativa convergenza dei gruppi della sinistra, ma che non è riuscito a prevalere. Queste critiche noi le conserviamo, anche se nel complesso dobbiamo riconoscere prevalenti gli aspetti positivi della nuova normativa. Per noi il discorso è ancora aperto in particolare su questo problema, nel senso che non rinunceremo a proporre, nei momenti e nei modi opportuni, una modifica dell'istituto della fiducia.

Noi siamo convinti che il Governo possa e debba ogni qualvolta lo ritenga opportuno porre la questione di fiducia, ma siamo anche convinti che questo deve essere, come in effetti è, un atto politico, che consenta cioè ai singoli parlamentari o ai singoli gruppi di valutare politicamente la portata del voto sul quale e per il quale è chiesta la fiducia, senza che ciò sconvolga minimamente l'ordine della discussione e della votazione in Assemblea, così come è fissato dal regolamento, senza che attraverso quella via si ponga in essere una sostanziale pressione o coartazione sui singoli deputati.

Noi abbiamo apprezzato ed apprezziamo alcuni temperamenti, alcuni condizionamenti e alcune limitazioni che pure sono stati introdotti all'articolo 112 - mi pare ai commi terzo e quarto - e in

questo senso registriamo un passo avanti rispetto all'attuale prassi che ha regolato la posizione della questione di fiducia da parte del Governo, però diciamo, come abbiamo già dichiarato nella discussione generale e in sede di illustrazione dell'emendamento, che non ci ha soddisfatto la regolamentazione della questione di fiducia. Per noi anche il regolamento, che potrebbe apparire materia arida e in certo senso astratta o avulsa rispetto a un contesto sociale e politico che esiste nel paese, deve essere espressione del momento storico e quindi espressione di un confronto di posizioni di forze che si stabilisce nel paese e come tale quindi non potrebbe rimanere immutato ove ci trovassimo nelle condizioni di constatare, subito dopo la sua approvazione, che esso non corrisponde più a certe esigenze che sono maturate nel paese in campo sociale. Mi riferisco in particolare all'esperienza, che già comincia a realizzarsi, dello istituto regionale. Non dobbiamo cioè adagiarci sul nuovo regolamento, che pure è una conquista, perché dobbiamo vederlo in senso dinamico in relazione a quanto di nuovo dovrà sorgere e sorgerà nella società italiana.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Reggiani. Ne ha facoltà.

REGGIANI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo parlamentare del partito socialista democratico italiano voterà a favore del nuovo regolamento della Camera.

Non è questa la sede per riesporre le osservazioni e le indicazioni che per il nostro gruppo l'onorevole Orlandi aveva nel corso dei lavori della Giunta e durante i lavori in Assemblea fatto presenti quale linea di condotta per la formulazione del nostro regolamento da parte del nostro gruppo. Tuttavia possiamo dire che anche per nostra indicazione determinate norme, che ritenevamo pericolose o non convenienti per un armonico sviluppo della dialettica Parlamento-Governo e Parlamento-organismi costituzionali, sono state o modificate o soppresse dal testo che viene oggi alla nostra approvazione.

La nostra linea, che era e doveva essere estremamente rispettosa dei principi fondamentali del nostro ordinamento, non ha potuto affermarsi in pieno. Tuttavia determinati istituti sono stati modificati e alcune delle nostre proposte sono state accolte, in particolare per quanto riguarda la soppressione dei piccoli comitati inquirenti di salute pubblica, che si volevano costituire presso le Commissioni permanenti, e la soppressione dei collegamenti che si sarebbero voluti istituzionalizzati con la Corte dei conti, che pareva a noi che male si armonizzasse con la particolare natura dei lavori della Camera.

Un'ultima osservazione da fare riguarda la modifica e introduzione nell'articolo 64 della facoltà riservata al Presidente di ordinare

e di presiedere alle forme e alla determinazione delle trasmissioni televisive dirette, la cui regolamentazione è quindi riservata al Presidente. È questa una norma sulla quale noi abbiamo particolarmente insistito, sulla quale abbiamo trovato l'adesione anche degli altri gruppi, ed è - crediamo - una norma particolarmente importante oggi, nel momento in cui l'attività televisiva e la relativa propaganda hanno bisogno di una particolare attenzione per quanto riguarda la loro imparzialità e serietà.

Queste sono le osservazioni di fondo che abbiamo esposto sommariamente, come del resto, anticipando l'applicazione dell'articolo 51 del nuovo regolamento, ritenevamo di dover fare. Rinnovo quindi a nome del mio gruppo la decisione di votare a favore del testo che sarà posto in votazione nell'odierna seduta.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PERTINI

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Roberti. Ne ha facoltà.

ROBERTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo giunti alla fine di questa lunga elaborazione del nuovo regolamento della Camera che ha impegnato in una serie molto numerosa di riunioni e di sessioni la Giunta per il regolamento e i Comitati che da questo sono scaturiti, per un periodo di ben oltre due anni. Era giusto che l'elaborazione del regolamento fosse lunga dovendo il Parlamento affrontare una nuova sistemazione dei propri lavori con modifiche radicali del regolamento che aveva retto per circa un secolo le attività legislative e le modalità della formazione della volontà sovrana del Parlamento italiano.

Il gruppo del Movimento sociale italiano espresse fin dall'inizio il proprio parere favorevole ad una modifica del regolamento, avvertendo l'esigenza, unanimemente sentita dai rappresentanti di tutti i settori della Camera e dall'opinione pubblica, che nei lavori parlamentari si potesse giungere ad attuare, non diciamo un programma, che è parola un po' inflazionata e i cui veri significati vengono molte volte snaturati più per ragioni politiche che per vera rispondenza alla portata e al significato delle parole e degli istituti, ma piuttosto un ordine nello svolgimento dei lavori parlamentari: ordine che rispondesse e rispecchiasse nel miglior modo possibile le esigenze della legislazione, della regolamentazione e della decisione dei problemi fondamentali che si agitano nel paese e nell'opinione pubblica.

Naturalmente, a questa tendenza per l'instaurazione di un certo ordine precostituito e prestabilito nei lavori parlamentari faceva ri-

scontro l'altra esigenza, insopprimibile (e che corrisponde ad un obbligo costituzionale), di garantire in ogni caso il libero esercizio dei diritti parlamentari, cioè di quella sovranità che il Parlamento complessivamente esercita e di cui tutti i parlamentari, complessivamente e singolarmente presi, sono titolari con pari posizione e pari derivazione costituzionale, in forza del mandato da essi ricevuto. Esercizio dei diritti, salvaguardia della responsabilità e parità fondamentale in questo esercizio dei diritti, che non possono essere sottoposti a lesione di nessun genere e tanto meno a pressioni di maggioranze, e che dai singoli componenti dell'Assemblea si dilatano e si proiettano in quegli organismi che la Costituzione prevede e che il Parlamento ha istituito e regolato, cioè nei gruppi parlamentari.

Questa difficoltà di conciliare le due diverse esigenze, che a volte possono anche apparire opposte, è una delle maggiori difficoltà di fronte alle quali si è trovata la Giunta nell'affrontare la regolamentazione delle singole situazioni che si presentano nello svolgimento quotidiano delle nostre attività parlamentari: problema che in pratica si risolve nella esigenza di garantire quella tutela delle minoranze che rappresenta uno degli obiettivi istituzionali di ogni regolamento giuridico e soprattutto di una regolamentazione parlamentare: tutela delle minoranze alla quale ha fatto cenno testé anche il relatore onorevole Bozzi.

Naturalmente bisognava raggiungere un equilibrio, difficile come tutti gli equilibri, soprattutto di carattere giuridico. D'altra parte, noi sappiamo che il diritto è proprio questo: un sistema di equilibri, un sistema di limiti, un sistema di proporzioni, una rete di sicurezza dei fenomeni politici, economici e sociali che si svolgono nella vita dei singoli delle assemblee e della nazione. E sappiamo che le norme procedurali hanno come loro peculiare obiettivo proprio il raggiungimento di questo equilibrio e di queste tutele, più delle stesse norme di ordine sostanziale. E, poiché il regolamento è una norma sostanzialmente procedurale (mi si scusi il bisticcio), esso doveva tener conto di questa esigenza e cercare di raggiungere questo equilibrio.

Questo obiettivo difficile era raggiungibile — e la Giunta se ne è resa conto sin dal primo momento — soltanto in una determinata prospettiva dei nostri lavori e della nostra funzione: starei per dire in una prospettiva più di ordine storico che politico. Era necessario, cioè, che le varie componenti dell'Assemblea, nella loro proiezione nei gruppi e nella Giunta per il regolamento, tenessero di mira, più che altro, la perennità dell'istituto parlamentare, la permanenza della sua funzione al di là delle contingenti e mutevoli situazioni

ed avvenimenti politici, che i singoli componenti e della Giunta e dei gruppi e dell'Assemblea avessero il senso di responsabilità e la forza di distaccarsi da determinati legamenti di ordine politico contingente. Soltanto così, in questa prospettiva, poteva essere raggiunto il difficile equilibrio tra queste due tendenze: quella di stabilire una disciplina ed un ordine, e quella di garantire i diritti dei singoli, delle minoranze, con la tutela di tutte le componenti dell'attività parlamentare. È noto che i principi dell'astrattezza e della generalità costituiscono il requisito di qualunque documento legislativo; ma diventano particolarmente pressanti nelle regolamentazioni dell'attività parlamentare, che è poi quella che, da quando il pensiero greco ha illuminato il mondo, caratterizzando la nostra civiltà, ha sempre – sia pure con diverse denominazioni, con diverse forme, modalità ed obiettivi – regolato la vita delle società civili.

Del resto, di questa permanenza e continuità dell'istituto parlamentare noi abbiamo, vorrei dire, una dimostrazione visiva nella stessa configurazione fisica di questo nostro Parlamento, nel quale noi, che siamo ormai tra i più anziani, abbiamo visto avvicinarsi già le seconde generazioni dei parlamentari: nella stessa Giunta del regolamento ne abbiamo un rappresentante, altri ne abbiamo visti in altri settori dell'Assemblea; e ciò rappresenta, direi quasi fisicamente, il senso di continuità, di perennità dell'istituto parlamentare, del suo distacco dalle singole situazioni contingenti, che sono mutevoli, mentre l'istituto, rinnovellandosi, prosegue.

Dobbiamo concludere che l'obiettivo di cui parlo è stato veramente raggiunto con il progetto di regolamento presentato all'Assemblea, attraverso il testo che è stato approvato dalla Camera, dopo varie modifiche e vari dibattiti? Ecco, a questo proposito dobbiamo esprimere delle perplessità. Indubbiamente la situazione appariva migliore nella prima fase dei lavori della nostra Giunta per il regolamento, quando avevamo la sensazione che ci fosse da parte di tutti i gruppi politici un maggior senso di obiettività, che si avesse la misura della difficoltà di dare questo diverso ordinamento ai lavori parlamentari e contemporaneamente garantire il libero esercizio dei diritti costituzionali e di tutti i gruppi, di assicurare la tutela delle minoranze in ogni caso, di mantenere in ogni caso la parità tra i vari gruppi e le varie forze che compongono l'Assemblea parlamentare. In questa ultima fase invece – direi quasi in questi ultimi mesi – la situazione si è modificata in peggio; sono intervenute delle pressioni politiche contingenti che, mi sia consentito dirlo, hanno influenzato e il modo di svolgimento dei nostri lavori in sede di Giunta, e i risultati ai quali si è pervenuti: abbiamo visto dei bruschi mutamenti di posizione da parte di taluni gruppi politici,

né sono stati estranei ai nostri lavori degli strani tentativi di predeterminare possibilità di talune maggioranze concertate ad alto livello numerico; e questo ha provocato un certo senso di preoccupazione non soltanto tra i componenti della Giunta, ma anche nei settori stessi dell'Assemblea, nei cui dibattiti si sono verificate talune ripercussioni. Non sempre – soprattutto da parte dei responsabili dei gruppi numericamente maggiori – si è avuta la forza di resistere a queste tendenze, che rispondevano indubbiamente a delle situazioni politiche attuali, a delle istanze, a delle pressioni di questo momento, ma che proprio per questo avrebbero dovuto essere tenute fuori – mi sia consentito dirlo – dell'aula in cui si discuteva del regolamento e fuori di questa stessa Assemblea, quando essa doveva regolare attraverso norme il suo funzionamento, non per questo periodo soltanto, non per talune esigenze politiche contingenti, ma per la sua vita futura e permanente, nell'ordine e nelle dimensioni umane, storiche e politiche in cui di permanenza si possa parlare.

Abbiamo avuto vari sintomi di questa situazione, nonché conseguenze che non hanno certo facilitato il perfezionamento del documento che stiamo per approvare. Faccio riferimento ad una certa faziosità, di cui si è reso interprete in quest'aula anche oggi, con accenti piuttosto aspri, l'onorevole Caprara. Io comprendo la posizione dell'onorevole Caprara, così come comprendo che egli abbia potuto avere la sensazione di una particolare faziosità intenzionale, non certo da parte nostra, nei confronti della sua formazione politica ed in genere verso parlamentari che ancora non hanno conseguito l'usbergo e la tutela dell'istituto del gruppo parlamentare. Per la verità, tuttavia, non mi sento di condividere la posizione nettamente contraria che l'onorevole Caprara ha preso nei confronti del regolamento.

I colleghi della Giunta e dell'Assemblea sanno bene che la nostra parte politica, favorevole alla riforma del regolamento, ha assunto un ruolo in alcune fasi duramente critico nella formazione delle singole norme ed ha svolto una accesa, continua e diligente dialettica nella formazione delle singole norme. Talune ripercussioni le abbiamo viste in alcuni non spiegati rifiuti: non spiegati e non spiegabili su un piano razionale, giuridico e costituzionale, spiegati e spiegabili soltanto se si vogliono collocare nella cornice di talune preoccupazioni politiche contingenti quali per esempio da parte dei gruppi maggiori il rifiuto ad estendere l'ufficio di Presidenza, con l'aumento del numero dei vicepresidenti, cosa che avrebbe dato indubbiamente maggiore prestigio, maggiore forza alla Presidenza dell'Assemblea, proprio in una fase tanto delicata, in cui – come vedremo rapidamente – è soprattutto l'azione della

Presidenza dell'Assemblea che può assicurare il successo o il fallimento del nuovo regolamento che andiamo ad approvare.

Veniamo all'ultima manifestazione di queste deteriori istanze. Deteriori dal punto di vista della formazione del regolamento, naturalmente: è chiaro che siamo tutti organismi della politica militante, e quindi quelle che sono le istanze politiche non solo non sono deteriori, ma sono per noi funzionali, e quindi ottime. È in questa particolare nostra attività regolamentare, tuttavia, che esse divengono deteriori, perché dovevano essere dominate, tenute lontane, per dare al documento una dimensione più ampia di quella strettamente e contingentemente politica. Dicevo, dunque, che un'altra delle manifestazioni evidenti di questo prevalere di una preoccupazione e di una istanza politica deteriore si è avuta proprio nella seduta di ieri, attraverso quell'emendamento dell'ultima ora all'articolo 112 che è stato approvato dalla maggioranza dei presenti in aula, per la verità molto pochi. Anche quest'ultimo aspetto va rilevato: il regolamento, nelle sue norme sostanziali, non solo non è stato approvato da quella maggioranza qualificata richiesta dalla stessa Costituzione, ma nelle sue norme più dibattute e difficili è stato approvato da una assoluta e in molti casi sparuta minoranza dei componenti l'Assemblea. Non so fino a che punto ciò possa giovare all'autorità del documento, se non si saprà, nell'attuazione del regolamento, sopperire alla carenza che si è avuta nella sua formazione.

Come dicevo, l'ultima manifestazione si è avuta in quell'emendamento dell'ultima ora all'articolo 112, che è stato anche nelle dichiarazioni odierne aspramente criticato e che l'onorevole Bozzi ha tentato di giustificare nel suo intervento odierno, indubbiamente notevole e apprezzabile, anche se non pari vigore abbiamo notato nell'atteggiamento tenuto da lui come relatore, forse per uno spirito di corpo relatoriale, durante lo svolgimento dei lavori in Assemblea.

Siamo così pervenuti all'ultima fase, all'approvazione del regolamento che avrà anche il nostro voto favorevole in coerenza alla nostra posizione iniziale. Rimane però un grosso interrogativo. Potrà questo regolamento essere valido, rispondere ai suoi presupposti, alle sue esigenze, ai fini che si propone? Si è detto da parecchi che questo regolamento non è immutabile. Certo, nulla è immutabile: ci prepariamo ad una fase di sperimentazione. Ma vorrei dire, parlando in questo caso come membro della Giunta e quindi come facente parte di coloro che maggiormente si sono dedicati alla elaborazione del nuovo regolamento, che la nostra fatica è stata completata, mentre oggi essa viene sanzionata dalla Camera. Tuttavia più ancora che al voto, questo regolamento resta affidato agli

organi dell'Assemblea, dalla Presidenza ai gruppi parlamentari. Saranno essi che dovranno dimostrare la maggiore o minore prudenza, la più o meno illuminata capacità e attività nello svolgimento delle loro singole funzioni. Saranno essi che dovranno dimostrare se questo regolamento, così come esso è stato fatto, potrà rispondere alle sue finalità.

Ripeto, il successo o il fallimento di questa riforma regolamentare dipende proprio dalle modalità della sua attuazione. Riacciandomi a quanto detto prima – e aderendo su questo punto pienamente ad alcune osservazioni fatte anche dal relatore onorevole Bozzi – questo regolamento è fondato su una aspirazione, più che su un principio: sull'aspirazione cioè a raggiungere fra le varie componenti della Camera e fra i vari gruppi parlamentari un'armonia e un certo consenso.

Noi che, come dicevo prima, siamo tutti allo stesso titolo legittimati in questo Parlamento perché tutti, dal più alto al più basso, deriviamo la posizione di sovranità dal suffragio popolare, consideriamo nel suo giusto valore il principio dell'unanimità, quel principio che la Giunta ha riconosciuto come condizione per il retto funzionamento del regolamento. Si tratta di un principio che da noi è stato strenuamente difeso anche contro taluni tentativi che in fase, diciamo così, politica, in fase di ultima gestazione, erano affiorati. Ma l'unanimità deve essere effettiva, totale e completa. Bisogna che i lavori dell'Assemblea, o per meglio dire l'ordine dei lavori dell'Assemblea, siano il risultato della « concorde discordia » dei singoli componenti e dei singoli gruppi. Concorde discordia che, come esattamente ha sottolineato l'onorevole Bozzi poc'anzi, deve attuarsi non soltanto nell'accettare i programmi proposti dalla maggioranza, ma anche nel dare ingresso alle iniziative legislative e di controllo proposte dai gruppi di opposizione e di minoranza. Se non si giungesse da parte dei gruppi di maggioranza, intendo maggioranza politica e numerica, a questo pieno convincimento, si rinunciarebbe alla possibilità di attuare il nuovo orientamento che ispira questo regolamento, cioè proprio quell'ordine preconstituito e concordato dei lavori parlamentari. Quindi, questa parità e questa tutela non debbono essere soltanto una enunciazione astratta e, starei per dire, retorica – come purtroppo accade molte volte di sentire in questi banchi, in riferimento ad altre enunciazioni come quelle della libertà, come quelle della democrazia e di tante altre cose – ma deve essere qualcosa di effettivo, ne dobbiamo avere la sensazione e la conferma concreta nella positiva formazione degli ordini del giorno che scaturiranno da queste riunioni. Altrimenti tutto tornerà come prima, anzi peggio di prima, perché si ritornerà

alla dialettica e alla polemica quotidiana in aula sugli argomenti da iscrivere all'ordine del giorno della successiva seduta e sulle posizioni dei singoli gruppi; e quando le dialettiche e le polemiche seguono al fallimento di un tentativo di superarle sappiamo tutti che diventano più accese, più aspre, e che quindi rendono più difficile l'attuazione della norma. Bisogna raggiungere da parte di tutti - e quando dico da parte di tutti metto anche noi, cioè maggioranza ed opposizioni, gruppi maggioritari e gruppi minoritari, sia politici sia numerici - un costume aderente a quella che è stata l'aspirazione di questo regolamento che stiamo per votare.

Noi siamo lieti di aver potuto contribuire validamente alla formazione di questo regolamento; manteniamo la nostra opposizione e le nostre riserve su talune norme specifiche contro le quali abbiamo votato dopo la loro discussione in aula, che ci sono sembrate contrarie allo spirito di questo regolamento e qualcuna perfino di dubbia correttezza costituzionale. Ma esprimeremo voto favorevole al complesso dell'ordinamento e siamo lieti di essere stati tra coloro che si sono più di ogni altro battuti perché nel regolamento venissero inseriti quegli strumenti e quelle difese atti a far rispettare ed attuare questa nuova ispirazione del regolamento o - se questa ispirazione dovesse essere delusa, Dio non voglia, nella pratica attuazione del regolamento e dei lavori dell'Assemblea - a far rispettare e tutelare gli insopprimibili diritti costituzionali della sovranità del Parlamento nel suo intero, nelle sue componenti collegiali e nelle sue componenti individuali.

È con questo spirito che noi daremo il voto favorevole a questo regolamento. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Covelli. Ne ha facoltà.

COVELLI. Parlerò molto brevemente, signor Presidente, onorevoli colleghi, intanto, per giustificare la nostra non assidua presenza alle riunioni della Giunta del regolamento, dovuta ovviamente alla scarsità del numero dei nostri rappresentanti, per cui sovente il rappresentante di questo gruppo nella Giunta - ed è chi parla - ha dovuto sopperire a tutte quelle esigenze di Assemblea e di Commissione nelle quali il suo gruppo e il suo partito erano impegnati. Le volte in cui siamo stati presenti alle riunioni della Giunta, onorevole Presidente, abbiamo sostenuto il nostro ruolo, quello di una costante moderazione nei confronti di talune spinte eccessivamente innovatrici che sapevano talvolta non di obiettività e di imparzialità, ma di demagogia e di sopraffazione, e abbiamo offerto, per la parte limitata che il nostro gruppo rappresentava, al presidente della

Giunta la possibilità e l'occasione per svolgere la sua opera di mediazione; onde, se risultati veramente positivi ha acquisito la riforma del regolamento, sono quelli di avere innovato la procedura senza però avere abbandonato o tradito le migliori tradizioni democratiche – e molto del merito va attribuito al nostro Presidente sempre attentissimo e sensibilissimo – nel senso che non sono stati mai trascurati gli ineludibili diritti della minoranza, che costituiscono un punto certo di riferimento nel giudizio sulla sincerità e lealtà democratica della maggioranza.

Noi siamo dell'opinione, onorevoli colleghi, che anche i regolamenti più perfetti possono non trovare la loro attuazione sicura e fedele nelle libere istituzioni del nostro paese se mancano la volontà politica e la correttezza delle maggioranze. Noi siamo dell'opinione – vorrei dire all'onorevole Roberti – che, più che dai partiti, la perfetta e fedele esecuzione del regolamento dipenderà dal prestigio e dall'autorità del Presidente dell'Assemblea, il quale, dimenticando i voti donde deriva la sua carica, sia sempre, come è nel caso attuale, il Presidente di tutta l'Assemblea, il tutore e il moderatore dei diritti di tutti: nel senso che, se vi fossero tentativi – il che può accadere, è accaduto tante volte – di sopraffare l'opposizione, le minoranze, sta alla responsabilità e alla sensibilità del Presidente – sensibilità e responsabilità tante volte dimostrate, ne va dato atto al Presidente Pertini – di bloccare questi tentativi, per non esaurire il confronto, il contrasto ideologico e politico in un implacabile e facile colpo di maggioranza. Noi abbiamo registrato con soddisfazione il fatto che tutti gli sforzi che sono stati messi in essere per dare goffamente sostanza alla trita formula « di rompere definitivamente con il passato » si sono infranti dinanzi alla realtà democratica di un regolamento che, se non rispondeva più alle nuove esigenze della procedura parlamentare, rimaneva pur sempre un punto fermo di garanzia e di ordine per i diritti di tutti, maggioranza e minoranza. Quello che di nuovo è stato portato in questo regolamento è il necessario raccordo dei lavori dell'Assemblea con quelli delle Commissioni legislative, una più marcata qualificazione della necessità del voto di fiducia, nel sostanziale equilibrio tra i diritti del singolo deputato e le funzioni del gruppo, una maggiore sintonia tra Camera e Senato, tra Camera e organizzazioni fondamentali dello Stato. Ma la funzione primaria di tutelare le minoranze è rimasta quella del vecchio prezioso regolamento.

Si è tentato, da parte della maggioranza e da parte dei comunisti, a proposito della programmazione dei lavori, di pervenire a delle soluzioni « conciliari » o « assembleari ». Ma abbiamo trovato, per fortuna, il Presidente pronto a raccogliere le preoccupazioni

delle minoranze vanificando, quasi completamente, dico quasi, i tentativi anzidetti. Per cui si è arrivati alla programmazione vincolata di due giorni, in caso di mancata unanimità, conclusione che ci ha trovato e ci trova dissenzienti.

Qualche riserva potremmo averla, quindi, anche noi; e non solo per questo, ma anche per il fatto che in questo regolamento non vi sia cenno a possibili sanzioni a carico di parlamentari la cui assenza quasi permanente dai lavori tradisce il patto d'onore firmato con gli elettori, che è quello di rappresentare, attraverso il mandato sollecitato e ricevuto, le loro istanze, le loro ansie, i loro bisogni, le loro speranze, sempre, in ogni dibattito, in ogni occasione. Non ho difficoltà a dire che questo problema avvertito da tutti i gruppi interessa in modo particolare anche la mia parte.

Per concludere diremo che, avendo questo regolamento rispettato nella sostanza le migliori tradizioni democratiche del paese, quelle alle quali ci siamo sempre riferiti noi, ed essendo le innovazioni apportate in linea con le mutate esigenze delle libere istituzioni del nostro paese, rinnovando la nostra amarezza per non aver potuto contribuire, come avremmo desiderato, al lavoro intensissimo che è stato compiuto, di cui si deve dare atto al Presidente Pertini e a tutti coloro che sono stati protagonisti di valore in sede di Giunta e in questo dibattito, daremo il nostro voto favorevole, con piena coscienza, al nuovo regolamento della Camera.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Leonilde Iotti. Ne ha facoltà.

IOTTI LEONILDE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io condivido l'opinione, che è stata qui espressa da colleghi che hanno preso la parola per dichiarazione di voto prima di me, che in realtà questo dibattito non si riferisce tanto, o almeno soltanto, ai problemi di sviluppo democratico della vita interna del Parlamento, né tanto meno a problemi di carattere tecnico (o soltanto di carattere tecnico) relativi a un suo migliore sviluppo e ad un suo migliore funzionamento, nonché ad un più celere andamento dei suoi lavori.

In realtà io credo che questo dibattito, e tutti i dibattiti che lo hanno preceduto nella Giunta del regolamento ed anche in questa Assemblea, sono l'espressione di un problema di grossa portata politica, cioè del modo in cui il Parlamento, questa istituzione della Repubblica italiana, riesca a rispondere a quelli che sono i grandi problemi politici che si agitano nel paese e riesca, perciò, ad essere l'espressione della realtà viva del paese.

È un problema che può anche essere posto in termini addirittura più drammatici e radicali. Soprattutto l'anno scorso si è discusso – e si è discusso del resto anche recentemente – sulla validità del Parlamento come forma di rappresentanza della volontà popolare e della sovranità popolare.

Si mette in forse – ci sono stati molti che lo hanno scritto ed anche autorevoli personaggi della cultura italiana che lo hanno affermato – che il Parlamento sia ancora in grado di rispondere a questo suo compito fondamentale, di esprimere cioè la sovranità popolare. Noi non crediamo che costoro abbiano ragione. Noi crediamo nel Parlamento come forma di espressione della volontà popolare. Crediamo nel Parlamento come capace di esprimere quello che avviene nella realtà del nostro paese, ad una condizione: che esso riesca sempre più ad essere lo specchio del paese (uso questa espressione che del resto è stata usata frequentemente da costituzionalisti a proposito della funzione del Parlamento) non solo nella sua rappresentanza – perché forse poche Assemblee parlamentari come questa sono specchio del paese per la legge elettorale che sta alla base della sua elezione – ma anche e soprattutto, e mi pare che in questo senso si muova il nuovo regolamento, nella formazione, se non nella determinazione ultima, della volontà politica e legislativa; il più possibile, quindi, vicino ai grandi bisogni, alle grandi aspirazioni e alle grandi esigenze del nostro paese.

Il problema che noi dobbiamo porci, che è poi quello di rispondere al quesito così drammatico posto sulla validità del Parlamento, è questo: abbiamo con questo regolamento fatto dei passi in avanti? Siamo riusciti in qualche modo a rendere questo Parlamento espressione di questa volontà popolare, di questa sovranità popolare, a farne lo specchio del paese, non solo nella rappresentanza ma nella formazione della volontà politica e legislativa? Noi riteniamo – ed è il giudizio collettivo del mio gruppo – che, pur essendo stati fatti dei passi in avanti, anche di notevole portata, essi non siano ancora tali da rendere il Parlamento davvero specchio del paese.

Voglio quindi perciò – poiché intendo mantenere in termini alquanto brevi la mia dichiarazione di voto – indicare quali sono, a nostro avviso, gli elementi di questo regolamento che ci consentono di fare un passo in avanti per rendere il Parlamento specchio del paese.

In primo luogo vi è la questione del riconoscimento dei gruppi parlamentari e della loro partecipazione alla determinazione del programma dei lavori parlamentari. Si tratta di un fatto, io ritengo, di non comune importanza e che traduce a livello parlamentare ciò che nella Costituzione è scritto a proposito dei partiti.

vale a dire della loro funzione nella determinazione della vita democratica del paese.

Certo, devo subito aggiungere che un aspetto delle norme del nuovo regolamento relativo a tale punto – mi riferisco al criterio della unanimità per il programma dei lavori di tre mesi – può sollevare qualche perplessità e desidero affrontarlo con molta franchezza. Noi riteniamo, tuttavia, che anche con questa perplessità il criterio della unanimità posto nel regolamento costituisca un fatto positivo, innanzitutto perché sottolinea la responsabilità che i gruppi, entrati in qualche modo a far parte organica e, direi, istituzionalizzata, del Parlamento e chiamati alla funzione che il regolamento loro affida, devono assumersi sotto l'aspetto politico, cui non possono venir meno, pena un costo assai alto nei confronti dell'opinione pubblica del nostro paese. Vi è, in secondo luogo, un elemento fondamentale che non bisogna mai dimenticare, ed è la fedeltà alla Costituzione repubblicana; non possiamo dimenticare che un regolamento come quello che stiamo per approvare ha come presupposto, che noi accettiamo fino in fondo, la fedeltà alla Costituzione.

Riteniamo ancora un elemento positivo, capace di rendere questo Parlamento meglio rispondente ai bisogni del paese, la rapidità che abbiamo cercato di introdurre nel dibattito legislativo, sia per quanto concerne la riduzione dei tempi della discussione generale, sia per quanto riguarda la limitazione del tempo di parola, sia infine per quanto riguarda – ed è un fatto politico anche se può apparire soltanto tecnico – la rapidità del voto consentita dal procedimento elettronico che ci auguriamo venga presto installato anche in quest'aula.

Sono questi elementi importanti, non soltanto tecnici, che rispondono a volontà politiche di far corrispondere al più presto la decisione dell'organo sovrano del Parlamento a ciò che nel paese è maturato, ai problemi che sorgono nella vita del paese tra le grandi masse popolari. Abbiamo tuttavia, al tempo stesso, introdotto una eccezione, a tutela delle minoranze, a questa regola della rapidità del dibattito attraverso, anche qui, il senso della responsabilità acquisito dai singoli gruppi politici, mediante l'intervento dei presidenti dei gruppi parlamentari o comunque di un congruo numero di deputati.

Riteniamo infine – accenno rapidamente agli ultimi due argomenti che ci portano alla conclusione politica che dirò – che anche la questione così tormentata, sulla quale si sono accese tante discussioni, relativa alla fiducia, possa essere considerata, così come è stata regolata dall'articolo 112, un passo in avanti.

Certo, la nostra posizione è diversa: noi ci siamo battuti in sede di Giunta del regolamento – il collega Caprara lo sa molto bene – e anche in quest'aula, attraverso i voti, per un'altra soluzione, e quella resta la nostra soluzione. Vorrei tuttavia sottolineare due fatti che ci consentono di considerare la regolamentazione della questione di fiducia in modo più positivo rispetto al passato, attraverso due momenti: in primo luogo, l'introduzione di una sospensione di ventiquattro ore, salvo accordi diversi tra tutti i gruppi, che rende più difficile, da parte del Governo, l'uso della questione di fiducia; in secondo luogo – ed è cosa cui il nostro gruppo ha dato particolare rilievo ed importanza – il fatto che per gli atti interni del Parlamento, per ciò che riguarda i suoi lavori e i suoi poteri di controllo, così essenziali e fondamentali nella funzione del Parlamento, il Governo sia posto nelle condizioni di non porre la questione di fiducia.

Per questo noi riteniamo che l'articolo 112 del regolamento che stiamo per approvare sia un passo in avanti, non perché risponda a ciò che vorremmo, ma perché costituisce un miglioramento estremamente sensibile rispetto alla prassi attuale. Riteniamo che soprattutto sia da mettere in valore questa parte relativa ai poteri del Parlamento.

L'ultimo motivo per cui consideriamo che passi in avanti siano stati fatti – ma lo accenno soltanto – riguarda tutta la parte inerente al controllo del Parlamento e all'indirizzo che consideriamo molto importante in un Parlamento moderno.

Certo, c'è stato detto, e l'hanno detto soprattutto alcuni colleghi della maggioranza, in modo particolare della democrazia cristiana, nei loro interventi, che con un regolamento di questo genere governare è più difficile.

A me che sono all'opposizione – lo sono da tanti anni – e che penso che noi resteremo ancora per parecchio tempo all'opposizione, anche se è nella logica dei partiti pensare che verrà poi il giorno in cui non si è più opposizione, a noi che pensiamo di continuare ad essere opposizione per molto tempo non interessa molto che sia più difficile governare. Dico questo nel senso che con un regolamento come questo bisognerà governare aderendo alla necessità dei tempi moderni, senza più imporre la volontà, sia pure di una maggioranza del Parlamento. Oggi governare significa riuscire a cogliere tutti i fermenti e tutti gli elementi di novità e di progresso che provengono dal paese, dalle masse popolari. Di qui la necessità – e per questo noi da lungo tempo ci battiamo – di creare rapporti nuovi tra maggioranza ed opposizione, di aprire cioè il Parlamento a quella libera dialettica parlamentare che è la sola vera possibilità

per il Governo di governare davvero in un paese quale è diventato l'Italia.

Per tutti questi motivi, signor Presidente, il nostro gruppo darà voto favorevole al nuovo regolamento della Camera. Anche se, come ella ben sa, su alcuni punti noi abbiamo svolto un'azione tenace contraria a determinate norme, riteniamo tuttavia che nel complesso questo passo in avanti sia stato fatto. Voglio terminare questa mia dichiarazione, signor Presidente, ringraziando, a nome del mio gruppo, lei per la tenacia, per l'intelligenza, per la passione con cui ha voluto questo nuovo regolamento. Credo che questo riconoscimento, che le è venuto da tante parti della Camera, ella meriti anche da noi, cioè proprio da una parte che è all'opposizione e alla quale il Presidente della Camera deve sempre e maggiormente dedicare la sua tutela. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Rognoni. Ne ha facoltà.

ROGNONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, all'inizio di questa legislatura il Presidente Pertini, pochi giorni dopo la nomina della Giunta per il regolamento, così scriveva ai suoi componenti: « Dopo un ventennio di esperienza parlamentare repubblicana, tutti i settori della nostra Assemblea e vaste zone qualificate d'opinione pubblica chiedono che sia verificata la corrispondenza delle norme di organizzazione dei nostri lavori a quello che dev'essere, secondo lo spirito della Costituzione, il ruolo del Parlamento nella complessiva vita dello Stato. Si tratta di richieste per semplificare, ma anche e soprattutto per razionalizzare un metodo di lavoro ormai appesantito e reso incerto da successive stratificazioni normative e inoltre spesso incongruo per scarsa tempestività e carenza di coordinamenti. È perciò opportuno che la nostra Giunta del Regolamento si impegni su un serio programma di studi e di discussioni volti a individuare, con la sollecitudine che la situazione richiede, gli strumenti idonei a garantire la piena funzionalità dei nostri istituti ».

Con queste riflessioni il Presidente Pertini riassumeva, in maniera felice, le attese per un ripensamento dell'organizzazione dei lavori parlamentari e, in genere, per una più corretta e piena espressione dei compiti e delle funzioni del Parlamento che un dibattito, assai nutrito, condotto a vari livelli nel paese, era stato capace di suscitare e promuovere in maniera diffusa.

Questo dibattito, portato avanti dalle forze politiche, non solo, ma in qualificati ambienti di studio, e che il paese ha registrato in questi ultimi anni, ha coperto certamente un'area più ampia di

quella nella quale si colloca il discorso nostro di oggi sul regolamento. Esso partiva dal rilievo di una crisi dei rapporti tra la società civile, da una parte, e lo Stato e le sue istituzioni, dall'altra, e coinvolgeva in questa riflessione sulla crisi, almeno in un primo tempo, soprattutto il Parlamento. In una fase successiva il tema delle forze politiche diventava prevalente, ma il Parlamento e, in genere, le istituzioni, come sedi nelle quali le forze politiche sono costrette, alla fine, a misurarsi nel quadro della legalità repubblicana, rimanevano al centro del dibattito. E così il paese veniva registrando e riceveva questo ampio discorso istituzionale, a più voci, e il discorso stesso si faceva più approfondito e si apriva a nuove dimensioni con la prospettiva imminente dell'attuazione del disegno regionalistico.

Senza questo dibattito probabilmente la spinta decisiva per una riforma dei regolamenti non ci sarebbe stata; sarebbe forse mancato il quadro favorevole per una riforma del genere. È evidente, infatti, che la problematica regolamentare di un Parlamento trova nel più generale dibattito istituzionale occasione e argomenti per riproporsi all'attenzione delle forze politiche. Se questo è vero sempre, a maggior ragione doveva valere nel caso nostro; basta porre, da una parte, al fatto che il regolamento della Camera vigente si riconduce ad un testo degli inizi del secolo cui via via si erano aggiunte disposizioni col metodo della novella, e, dall'altra, al quadro politico istituzionale nel quale il Parlamento repubblicano si è venuto a collocare.

Ma, indipendentemente da questa osservazione, basta pensare ai grandi temi del rapporto fra potere legislativo e potere esecutivo, tra Governo e Parlamento, per accorgersi che ogni discorso sul regolamento ha, a monte, un disegno politico costituzionale che lo condiziona, che lo determina, che esige di vedersi rispecchiato nel modo di funzionare del Parlamento.

Nel corso del dibattito si è avvertita in molti interventi la necessità di ancorare il sistema regolamentare a questo disegno politico costituzionale, ma si badi non nel senso - ovvio - della non contraddittorietà del primo col secondo, ma nel senso politico di prefigurare con gli istituti regolamentari - poteri, iniziative, diritti, organi e sedi parlamentari - un certo modo col quale le forze politiche possono e devono stare in Parlamento. Ne è prova singolare il rilievo, forse anche esagerato, nel quale si è tenuta la polemica sui rapporti fra maggioranza e opposizione che lo scontro politico ha portato alla ribalta, in sede di valutazione di certi istituti del regolamento. La realtà è che il regolamento disciplina, come è stato detto, un altissimo gioco, o, se non piace questo termine, un altis-

simo confronto dialettico fra forze, ognuna delle quali ha una sua politica di utilizzazione degli strumenti regolamentari, che pure sono comuni a tutte; politica che è diversa secondo la collocazione che, nella determinata congiuntura politica, quella forza, quel partito si trova ad avere.

L'ottica parlamentare — lo ha ricordato l'onorevole Bozzi ma mi piace ripeterlo — che voglia esasperare il ruolo della maggioranza così come l'ottica opposta che voglia esasperare il ruolo della minoranza sono entrambe sbagliate. A mio parere il regolamento che stiamo per approvare, nei suoi istituti, così come obiettivamente sono posti e prefigurati, sfugge all'una e all'altra esasperazione, mentre rappresenta un sistema che sviluppa in maniera soddisfacente le possibilità dell'istituto parlamentare in ognuna delle sue direzioni, legislativa, d'indirizzo e di controllo. Se non rispondesse a queste caratteristiche difficilmente si spiegherebbe il larghissimo consenso, pressoché unanime, che il nuovo regolamento raccoglie da parte delle forze politiche. Certamente questo consenso non si spiega soltanto con riferimento al metodo col quale la Giunta ha ritenuto di operare, cercando cioè di raggiungere e fissare quelle conclusioni le quali, dopo ampio dibattito, si presentavano come punti di massima convergenza.

Questa convergenza, non sempre certamente, ma il più delle volte, era anche il segno che l'istituto regolamentare concordato era finalizzato ai compiti obiettivi del Parlamento e non a scopi di parte. Nella peggiore delle ipotesi questa convergenza esprime il punto di equilibrio delle forze in relazione a questo o a quell'istituto; e ciò, data la natura e la funzione delle norme regolamentari, non mi sembra di poco conto, apparendo, per converso, improvvido che il regolamento, al di là e indipendentemente dalle condizioni formali per la sua approvazione, possa essere politicamente, per così dire, « strappato » da una forza politica all'altra o da alcune forze alle altre.

Il voto del gruppo della democrazia cristiana è dunque favorevole, sia per le ragioni fin qui esposte, per il modo cioè con il quale il regolamento è stato via via acquisito dalle forze politiche — modo che costituiva già di per sé la garanzia quanto meno perché non si ponessero dissensi di fondo — sia perché sulle linee direttrici, sulla complessa trama e intreccio di iniziative e prerogative parlamentari che il regolamento dispone, vi è il nostro consenso.

Quando è stato avviato il lavoro di ricerca per una riforma organica del nostro regolamento, si sono posti degli obiettivi dei quali mi limito a citare i principali: una più rilevante valutazione del ruolo dei gruppi, come tali, nell'organizzazione dei lavori parlamentari; l'opportunità di una disciplina dei lavori secondo il principio

della programmazione, e quindi criteri e modalità di fissazione del programma e del calendario; snellimento della procedura legislativa mediante un più incisivo rapporto fra Commissioni e Assemblea ed una più rigorosa disciplina degli interventi; un più articolato sistema delle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione, utilizzando a questo scopo la sede delle Commissioni; coordinamento e rapporto fra la Camera e gli altri organi dello Stato ed in particolare con la Corte costituzionale, il CNEL e la Corte dei conti.

In relazione a questi obiettivi, i risultati che si sono raggiunti appaiono soddisfacenti e possono diventare assai rilevanti se le varie forze parlamentari sapranno gestire il proprio regolamento con equilibrio e tenendo presente la funzionalità dell'istituto parlamentare, che esige certo il confronto, chiaro e sicuro, ma anche lo sbocco tempestivo (sia esso sbocco legislativo o di indirizzo o di controllo) di questo confronto fra i gruppi.

Di più, i risultati raggiunti potranno divenire rilevanti se l'esecutivo, il cui rilievo costituzionale ha un suo preciso riflesso in sede di regolamento, occuperà con autorità politica lo spazio che gli è proprio, favorendo così, in maniera ineguagliabile da altri organi di iniziativa parlamentare, il confronto e il dibattito e, in definitiva, la stessa « produttività » (se si vuole usare questa non troppo elegante parola) dell'istituto parlamentare.

In relazione ai punti più qualificanti del progetto, mi sia consentito di soffermarmi brevemente sull'incidenza che il nuovo regolamento riserba, nell'organizzazione dei lavori della Camera, alla volontà dei gruppi parlamentari.

Nel corso del dibattito si sono levate alcune autorevoli voci diffidenti, o senz'altro critiche, verso questa rilevanza dei gruppi, che pure sono oggetto di puntuale e precisa previsione costituzionale, come altri ha ricordato. A noi sembra che non vi sia nel sistema alcun attentato, alcuna confisca dei diritti dei singoli parlamentari da parte dei gruppi; vi è semmai, come pure è stato autorevolmente rilevato, il riconoscimento di una realtà che sta a monte del Parlamento, o meglio fuori del Parlamento: la realtà dei partiti, delle forze organizzate del consenso popolare, realtà che non può non avere un riflesso dentro il Parlamento.

Di più, onorevole Greggi, in un momento nel quale si impone, per l'esigenza di partecipazione sempre più diffusa dei cittadini, un sistema pluralistico, con forti tensioni dialettiche al suo interno, la rilevanza dei gruppi parlamentari può essere utile per la stessa organizzazione e la vita dei partiti, in quanto, liberandoli da certe incombenze, impone ad essi, per contro, un rigore ed un'autorità, nello spazio che è loro proprio, di cui talvolta può lamentarsi l'assenza.

Personalmente sono convinto, poi, che la rilevanza data ai gruppi, presto o tardi, porterà a quella pubblicità dei loro regolamenti che non è stato possibile fissare con norma regolamentare.

È nota, onorevoli colleghi, la soluzione che è stata data nel progetto al problema della programmazione dei lavori. Essa è strettamente connessa ai nuovi poteri dei gruppi. La conferenza dei capigruppo, infatti, sotto la presidenza attiva del Presidente della Camera, è la sede primaria dove si pone e si svolge il lavoro di determinazione del programma.

So bene che molte perplessità sono state avanzate, per tanti aspetti assai fondate, sul mancato sbocco maggioritario, in sede di Assemblea, della decisione sul programma in caso di mancata unanimità. Comunque, la soluzione che il progetto di regolamento propone è assai più avanzata del sistema attuale del giorno per giorno, al quale sistema, con la variante, per altro, dell'ordine del giorno per i due giorni successivi, si può ancora arrivare, ma proprio nella peggiore ipotesi, quando cioè la conferenza dei capigruppo non abbia registrato un accordo generale.

Avere fiducia, poi, sulla possibilità di questo accordo, onorevoli colleghi, non è vacuo ed improvvido ottimismo, né indulgenza, onorevole Caprara, verso contrattazioni di potere che nessuno desidera. Infatti, il programma dei propri lavori il Parlamento non se lo può inventare a capriccio; in definitiva, è il dibattito politico che c'è nel paese, e che i partiti le forze sociali e sindacali promuovono, che fissa e pone gli argomenti e le questioni di cui deve caricarsi l'agenda del Parlamento.

Onorevoli colleghi, il nostro consenso è anche sulle norme regolamentari che si riconducono alla necessità di conseguire l'obiettivo di dibattiti stringati e centrati sui punti effettivi di dissenso. Apprezzabile, a questo riguardo, è il raccordo più funzionale tra il lavoro delle Commissioni in sede referente ed il lavoro dell'Assemblea, per quanto attiene alla discussione sulle linee generali dei progetti di legge. E così dicasi per una serie di procedure dirette a garantire al Parlamento canali autonomi di informazione.

Né sembrano fondate, a nostro avviso, alcune preoccupazioni, che sono state manifestate nel corso del dibattito, sulle risoluzioni che le singole Commissioni possono adottare negli affari di propria competenza. È chiaro che anche questo istituto esige una maggioranza che non solo sappia dare testimonianza giorno per giorno della propria fiducia al Governo, ma altresì sappia rendere esplicito e puntuale, anche in settori di minore importanza, l'indirizzo politico che deve trovare nel Governo il suo titolare primario.

Meritevole di apprezzamento è pure il sistema dei raccordi con gli altri organi costituzionali e con le assemblee internazionali nelle quali siano presenti delegazioni del Parlamento nazionale. Né va sottovalutata l'importanza della procedura prevista per l'approvazione e per le eventuali modificazioni degli statuti regionali: esempio, in ogni caso, di corretta attenzione che la Camera attribuisce ad una attività singolare e delicata, qual è l'esame degli statuti, ai fini della loro approvazione.

Onorevoli colleghi, certamente al regolamento non si può chiedere più di quanto esso non possa dare; non sarà certo il regolamento, per esempio, a sottrarre al Governo una maggioranza che esso ha saldamente, come non sarà il regolamento a creare una maggioranza parlamentare che il Governo non ha; non sarà certo un regolamento, quando mai fosse perfetto, a far funzionare correttamente un'Assemblea, se al regolamento non si accompagnasse un alto costume parlamentare e se l'intero quadro politico-costituzionale non fosse gestito con coraggio e chiarezza da tutte le forze politiche.

Nel preannunciare il voto favorevole del gruppo della democrazia cristiana e mentre, approvando il progetto di regolamento, lo affidiamo alla utilizzazione equilibrata, aliena da ogni abuso, di tutte le forze parlamentari, mi è caro, signor Presidente, a nome del gruppo della democrazia cristiana, darle testimonianza del nostro più vivo apprezzamento per il lavoro da ella svolto, così stimolante, impegnato ed intelligente, quale presidente della Giunta del regolamento. Penso che dobbiamo tutti ringraziarla, nella solidarietà che ci viene, e di cui ella, signor Presidente, è espressione, dalla comune appartenenza al Parlamento. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Rognoni.

Indico la votazione a scrutinio segreto sul testo del regolamento nel suo complesso.

(Segue la votazione. Per il risultato V. pag. 1).

Onorevoli colleghi, con il voto espresso da questa Assemblea la Camera dei deputati ha il suo nuovo regolamento, tanto atteso.

Il lavoro compiuto dalla Giunta e dal Comitato ristretto non è stato lieve: due anni e mezzo sono stati necessari per superare in un libero e leale confronto difficoltà derivanti dalle diverse posizioni politiche, inevitabili e direi necessarie in un regime democratico quale deve essere il nostro.

Da questo confronto una sintesi è scaturita ed è il nuovo Regolamento.

Ritengo, così, che noi abbiamo espresso in modo più completo la nostra fedeltà alla Carta costituzionale e ci siamo dati uno strumento che ci consentirà di meglio assolvere il nostro mandato, perché saremo maggiormente in grado di dare pronte soluzioni ai molti problemi, che urgono nella vita del nostro popolo, da noi qui rappresentato.

Sappiamo, tuttavia, di non avere fatto cosa perfetta. L'esperienza ci dirà quali lacune dovranno essere ancora colmate, quali difetti dovranno essere corretti e quali nuove norme si imporranno per adeguare sempre più la nostra attività legislativa alle necessità e alle istanze d'una società in continua e rapida evoluzione.

Possiamo, quindi, dichiararci soddisfatti, certi d'aver compiuto ancora una volta il nostro dovere. E questa consapevolezza è ciò che veramente per noi conta.

Consentitemi di rivolgere, onorevoli colleghi, un plauso alla Giunta, al Comitato ristretto per il lavoro compiuto con tanto impegno e intelligenza; al Segretario generale e ai due nostri bravi funzionari dottor Andrea Manzella e dottor Gaetano Carcaterra, che in questi anni ci hanno data la loro collaborazione prodigandosi in modo ammirevole.

Un ringraziamento a tutti voi, onorevoli colleghi, per aver sorretto la Giunta con i vostri consigli, le vostre critiche e in ultimo con il vostro voto. (*Vivissimi, generali, prolungati applausi*).