SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

185ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 16 NOVEMBRE 1988

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente LAMA,
indi del presidente SPADOLINI
e del vice presidente TAVIANI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI . ..... *Pag.* 3

REGOLAMENTO DEL SENATO

Seguito della discussione:

«Modificazioni al Regolamento del Senato» **(Doc. II, n. 17)**, d'iniziativa della Giunta per il Regolamento:

* POLLICE *(Misto-DP)* 3
TOSSI BRUTTI *(PCI)* 10
RIZ *(Misto-SVP)* 14
RIVA *(Sin. Ind.)* 17
GUALTIERI *(PRI)* 23
CASOLI *(PSI)* 26
BAUSI *(DC)* 31
FONTANA Alessandro *(DC)* 35
STRIK LIEVERS *(Fed. Eur. Ecol.)* 40

N. B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore*

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1 400)

Presidenza del vice presidente LAMA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

VENTURI, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Berlanda, Boato, Boggio, Corleone.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Boffa, Cappuzzo, Gerosa, Giacchè, Gianotti, Grassi Bertazzi, Poli, Rumor, ad Amburgo, per attività dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord.

Seguito della discussione del documento:

«Modificazioni al Regolamento del Senato» (Doc. II, n. 17), d'iniziativa della Giunta per il Regolamento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del documento: «Modificazioni al Regolamento del Senato» (*Doc.* II, n. 17), d'iniziativa della Giunta per il Regolamento.
Riprendiamo la discussione generale.
È iscritto a parlare il senatore Pollice. Ne ha facoltà.

* POLLICE. Signor Presidente, molto si è discusso in questi giorni, prima alla Camera ed ora al Senato, in Commissione ed in Aula, sulle questioni istituzionali, anche se la scelta di discutere delle questioni istituzionali è abbastanza sbagliata. Si è presa a pretesto la modifica del Regolamento per introdurre questioni di portata ampia che toccano i rapporti tra le istituzioni e soprattutto per tentare – in alcuni casi riuscendoci – di mettere mano ad una riforma costituzionale. Questo, come dicevo, si sta tentando di fare, soprattutto da parte della maggioranza, attraverso uno *slogan*: lo snellimento della macchina legislativa dello Stato. Se si trattasse soltanto di questo, noi saremmo d'accordo; però in realtà non si tratta di snellire la macchina legislativa dello Stato, esigenza questa che credo sentano tutti auspicandone

il soddisfacimento. In realtà, si sta mettendo mano a dei meccanismi molto delicati. Vedrò di riuscire ad esplicitarli ed a mettere a nudo questo maldestro tentativo.

La maggior parte di questi tentativi in realtà è messa in atto da coloro che vogliono trovare una scorciatoia per non affrontare un nodo di fondo, come ieri è stato ben sottolineato dal collega Spadaccia e dal collega Corleone. Qual è questo nodo di fondo? È la crisi della partitocrazia, la crisi del sistema di potere. Sono questi i due punti centrali intorno ai quali si snoda in realtà il dibattito e tutti i tentativi ad esso connessi. Io non voglio sottrarmi al confronto sulla questione specifica della riforma del Senato e del suo Regolamento. Noi da sempre, signor Presidente, colleghi, abbiamo sostenuto la necessità di ridare al Senato il ruolo che la Costituzione gli aveva assegnato. Ci siamo mossi in questi anni, anche all'interno della Commissione Bozzi, portando il nostro contributo e abbiamo dato le nostre indicazioni in una relazione di minoranza presentata dal nostro Capogruppo alla Camera dei deputati, Franco Russo. Il Senato, cioè, doveva e deve essere una Camera delle autonomie e delle regioni con un compito di raccordo e quindi di esaltazione del decentramento dello Stato. Questo era lo spirito dei padri della patria, la loro volontà, ma questo non è stato lo sviluppo e la crescita del Senato in questi anni. Così non è stato e ci troviamo ad avere un bicameralismo perfetto, con tutte le conseguenze che conosciamo e con tutti i ritardi e i limiti che ben comprendiamo.

Stando così le cose, dovendo accettare di convivere con il bicameralismo forse ancora per molto tempo, perchè dure saranno le reazioni e i tentativi di smantellare questo meccanismo, certamente alcune cose vanno cambiate e in questo senso gli emendamenti presentati dai colleghi del Gruppo federalista e dal sottoscritto si muovono; ma credo che in questo senso si muovano anche molti degli emendamenti presentati dal Partito comunista.

In questi emendamenti possono essere individuati alcuni meccanismi: snellimento dei lavori e riduzione dei tempi di intervento. Ciò comporterebbe un ruolo del Parlamento più efficace e molto più improntato al concreto.

Si individuano anche un diverso ruolo della Giunta per il Regolamento allargata ai rappresentanti di tutti i Gruppi; la modifica degli articoli 40 e 41 del Regolamento per rendere obbligatorio il parere della Commissione giustizia ogni volta che disegni di legge o emendamenti a disegni di legge prevedano l'introduzione di norme penali; un diverso criterio per definire il numero legale, non più affidato all'iniziativa dell'Aula, ma determinato dal Presidente all'inizio della seduta, al fine di far cessare lo scandalo di leggi votate da quattro o cinque senatori, come molto spesso si è verificato in questi anni; l'organizzazione dei lavori per sessioni mediante programmi e calendari prestabiliti; limitazioni per l'esame dei decreti-legge; controllo e rispetto del sindacato ispettivo al fine di indurre l'Esecutivo a rispettare il ruolo del parlamentare.

Questo è lo schema intorno al quale si muove la nostra iniziativa.

Tornando ai temi fondamentali che si stanno affrontando, credo si tratti di questioni che mentre stiamo discutendo del Regolamento vengono via via alla luce. Abbiamo anche visto da tutti gli interventi qualificati che si sono susseguiti in queste ore, ma anche prima, in Parlamento che non c'è soltanto

la questione del voto segreto. Si sono poste con fermezza e con serietà alcune questioni legate ai problemi della rappresentanza, della democrazia, della forma di Governo. Intorno ad ognuno di questi tre blocchi di questioni ruota il nostro dibattito e ciascuno di essi dovrebbe far riflettere le forze politiche, i Gruppi e i singoli senatori. Anche soltanto riesaminando i problemi della rappresentanza o della democrazia o della forma di Governo, si evidenziano ben chiaramente le questioni che sono sul tappeto. C'è una preoccupazione delle forze della maggioranza, nel momento in cui si apprestano a modificare il Regolamento: quella di far tornare i conti, con una parola molto semplice. Quindi, esaltare i poteri dell'Esecutivo, mortificare il Parlamento, diminuire i poteri di controllo e di autonomia dei parlamentari. Per essere ancora più espliciti, si vuole comprimere la volontà popolare, la volontà della nazione, che in questo caso è ridotta a mera funzione giuridica, a semplice questione giuridica. Comunque, l'autonomia del singolo parlamentare – anche se già molto limitata – la si vuole sacrificare alla logica del partito padrone.

Allora, sintetizzando questo concetto, si tratta di un dibattito falso, perchè vedo nella maggioranza una incapacità di affrontare i veri nodi della crisi delle istituzioni. Si discute di voto palese, di corsie preferenziali e di tempi di parola ma, in realtà, si vuole, con riforme di Regolamento, introdurre di straforo, surrettiziamente, riforme istituzionali e costituzionali di ampia portata. Non si fa nessuna analisi della realtà istituzionale, politica e sociale nella quale si inserisce questo misero tentativo.

L'autonomia dei deputati e dei senatori va garantita proprio da quella logica perversa di partito che di fatto condiziona tutto, anche i singoli deputati. Salta, di fatto, la diversità dei ruoli fra l'Esecutivo e il Legislativo. A questo punto sorge una domanda: che cosa si vuole? Si vuole trasformare il Parlamento, il Senato e la Camera dei deputati, a pure sedi di semplice ratifica, per giunta passiva, perchè non li si vuole neanche far discutere e non si vuole che possano intervenire nei diversi processi, tanto più in quelli decisionali! Si vogliono trasformare questi momenti alti (che dovrebbero essere alti) di democrazia in sedi in cui si ratificano decisioni prese altrove. Quanti esempi di questo tipo potremmo annoverare e potremmo mettere in campo, esempi avvenuti in questi giorni: Commissioni bicamerali bloccate per mesi e mesi per compiere scelte estremamente importanti. Mi viene in mente la Commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che ha, come competenza, l'indirizzo e la vigilanza, ma anche l'adozione di alcune scelte fondamentali come il tetto della pubblicità oppure il canone di abbonamento.

Si tratta di decisioni che vengono prese nelle sedi dei partiti e nelle singole segreterie (dove addirittura si riuniscono anche gli organi costituzionali: il Presidente della Commissione e i commissari), con una logica e una tracotanza che calpestano qualsiasi tentativo di discussione e di democrazia, poichè le sedi deputate a discutere e a decidere diventano momenti di intralcio addirittura all'attività decisionale delle segreterie dei partiti.

VOLPONI. Questo vuoto lo dimostra. Stanno pensando a qualcos'altro.

POLLICE. Su questo punto aprirò una parentesi secondo quanto suggeritomi dal senatore Volponi: si dà un ampio risalto al dibattito sulle riforme e sul Regolamento del Senato; si fa tanto parlare, ma poi,

naturalmente, incombe la logica dell'amministrazione spicciola perchè non è stata sospesa l'attività nemmeno di una Commissione, signor Presidente. Questo la dice molto lunga e si inserisce correttamente nel discorso che facevo prima, nel senso che le decisioni sono venute nella riunione di maggioranza, o meglio: parte delle decisioni è stata assunta nella riunione di maggioranza di ieri pomeriggio; quelle rimaste in sospeso si adotteranno in un'altra riunione di maggioranza stasera o domani mattina. A noi resterà il compito di parlare e di registrare dei dissensi e di esporre le posizioni delle singole parti. In fondo, questo è un dibattito che non interessa perchè i giochi sono già fatti o stanno per essere fatti. Questo ad ulteriore dimostrazione del disprezzo complessivo del momento democratico.

Domani forse sarà decisa una riduzione dei tempi, nel senso che il dibattito sarà ridotto nei tempi alla «europea» (passaggio che ormai è diventato di moda); nessuno però sottolinea che a livello europeo è vero che il dibattito è ridotto, che si parla poco e in proporzione alla consistenza dei Gruppi, ma che si parla e soprattutto si discute con la gente presente. Al contrario, domani si avrà una riduzione dei tempi di discussione ma si continuerà in questo modo e lo si vedrà soprattutto quando si discuterà (come sottolineavano i compagni radicali) sulla questione della richiesta del numero legale. È stato proposto di portare il numero dei senatori necessario per richiedere il numero legale a 15 (nel primo progetto era previsto in 20). Non riesco a capire tale proposta, anche perchè ho potuto constatare (sono molto presente essendo l'unico rappresentante del mio partito) che per lo meno una quindicina degli ultimi provvedimenti più importanti esaminati dal Senato è stata approvata con meno di 15 senatori presenti in Aula. Quindi, siamo ridicoli e siamo contro ogni logica: se ci fossero 16 persone, 15 senatori potrebbero chiedere la verifica del numero legale! Ma quando ci sono 14 senatori, che è la norma, cosa succede? L'altro giorno, prevedendo questo dibattito, nel corso dell'esame del disegno di legge sul Ministero degli esteri, ho contato i colleghi presenti in Aula e il totale non superava le 15 unità. Questi sono i problemi ed i fatti ai quali bisogna prestare attenzione.

Allora, si vogliono – lo ripeto – soltanto sedi di ratifica. Si presume che la maggioranza sia presente, si presume che i senatori siano nelle adiacenze, si presume che i senatori siano in maggioranza (quelli che fanno parte della maggioranza) e si presume che tutti siano presenti. Considerato questo dato di presunzione, si può decidere, ma si può assistere anche ad avvenimenti indecenti come è accaduto in questi anni: pochi senatori ratificano i provvedimenti e sono anche molto «scocciati» dalla presenza di qualcuno che ne vuol discutere perchè devono partire, essendo scattato il giorno e mezzo di presenza a Roma (questa è la media).

Voglio proprio vedere quando verrà organizzato il dibattito per sessioni – una soluzione indubbiamente positiva in linea di principio – quanti senatori rispetteranno l'obbligo di essere presenti.

Signor Presidente, colleghi, mi domando soprattutto chi verificherà più i requisiti costituzionali della esasperante e dilagante decretazione di urgenza, perchè questa non finirà. Un Governo come il nostro (che governa giorno dopo giorno) e una maggioranza come quella che abbiamo possono inventare tutti i marchingegni possibili. Però non hanno respiro: sono Governi che subiscono ricatti all'interno, dalle stesse forze che li compongono. La logica del governare giorno dopo giorno porta alla decretazione di

urgenza, porta all'emanazione di provvedimenti fatti il giorno prima per il giorno dopo sulla spinta della emotività, della necessità e delle occasioni che si presentano. Che valore avranno più le votazioni finali sui disegni di legge? Non riesco proprio a capacitarmi delle proposte che sono state fatte. Il Partito socialista sostiene nella sua proposta originaria (presentata per concorrere alla definizione delle modifiche del Regolamento) che bisogna farla finita con il sistema legislativo consociativo e poi, ancora con più enfasi, che bisogna modificare le regole del gioco. Non riesco proprio a capire che altro c'è da modificare. Forse al Partito socialista, e quindi alla maggioranza, dà fastidio il fatto che una o entrambe le Camere siano il massimo emblema e il massimo strumento della democrazia (almeno così dovrebbe essere) e che si discuta qualche ora in più su questioni che la stessa maggioranza ha bloccato per anni? Basti pensare, signor Presidente, alla questione del sistema radiotelevisivo.

Ebbene, avranno certamente la faccia tosta – mi consenta di usare questo termine – di chiedere di modificare in fretta la legge, mentre sono la bellezza di quattro anni che la maggioranza discute al suo interno la riforma del sistema radiotelevisivo. Magari, si troverà un accordo in quattro e quattr'otto nel momento in cui saranno nuovamente oscurati i canali di Berlusconi; in quel caso, nel giro di dieci minuti o di un'ora si introdurranno norme tese a consentire l'immediata ripresa delle trasmissioni. Dopo di che, ci sarà nuovamente il buio: il buio legislativo vero e proprio.

Avranno, lo ripeto, la faccia tosta di chiedere di discutere e di verificare una questione che è ormai da quattro anni sui tavoli di via del Corso e di piazza del Gesù.

SPADACCIA. La sentenza della Corte costituzionale è del 1974. Quindi, sono passati quattordici anni.

POLLICE. È proprio così. La sentenza della Corte costituzionale è del 1974.

La questione, signor Presidente, non è di poco conto, poichè investe le libertà. Ormai, in questo paese ognuno fa quello che vuole e riesce ad entrare in possesso di strumenti di potere; ci sono sentenze della Corte costituzionale, ma vengono messe in disparte, non sono affatto considerate: anzi, vengono addirittura cancellate. Occorre cambiare.

La tracotanza è rappresentata in quest'Aula dal Presidente del Gruppo socialista. Ho letto tutti gli atti parlamentari e ho letto, quindi, di tutto questo battere i pugni sul tavolo e di tutte queste insistenze per modificare le regole del gioco. Ma che altro volete modificare? Come si può essere più antidemocratici, più decisionisti di così? Che altro volete chiedere al Parlamento?

Si vuole cancellare il Parlamento? Ebbene, lo si faccia pure, ma non si giochi sulle modifiche regolamentari, su questioni su cui la gran parte di chi vive e lavora all'interno del Parlamento è profondamente concorde.

Se si vogliono modificare i meccanismi del bicameralismo perfetto occorre mettere mano ad una discussione su di esso e sulle leggi costituzionali. Si cominci a discutere seriamente. Vi assicuro, colleghi, che, per quello che conta, potrò portare al dibattito il mio contributo. Anch'io sono per un ritorno alla Costituzione e per una sua corretta interpretazione.

Si diano, allora, determinati poteri alla Camera e si attribuisca al Senato il ruolo che i padri della Costituzione gli avevano assegnato; si diversifichino le rispettive funzioni.

Sul problema del bicameralismo, in realtà, si sono ormai stratificate posizioni di comodo, posizioni di potere, logiche inaccettabili per una Repubblica come la nostra. Il collega Spadaccia diceva ieri che si rischia di adottare un rimedio peggiore del male. Mi ha molto colpito quella sua frase, poichè le modifiche proposte sono per molti versi peggiorative rispetto alla situazione attuale. C'è, inoltre, contestualità tra la riforma del Regolamento e quella del Parlamento, che non penso sia questa la sede idonea per affrontare.

La riforma del Parlamento ha fatto certamente molti passi in avanti. Ci sono stati contributi determinanti ed indicazioni che, in parte, meritano un approfondimento. Molto spesso ho polemizzato con queste indicazioni; mi riferisco, soprattutto, ai problemi sollevati dal collega Pasquino. Tuttavia, esse hanno il pregio di aver posto l'accento su questioni vere e non secondarie.

Veniamo alla questione del voto segreto, sulla quale io avrò lo stesso atteggiamento che abbiamo tenuto alla Camera. Sono contrario alla modifica del voto segreto per il momento in cui la questione cade, per il significato che viene dato al voto segreto e soprattutto perchè si arriva a discuterne non essendoci stato in precedenza un discorso serio sulle istituzioni, sulla loro crisi, sulla crisi della partitocrazia, dei partiti e dei gruppi politici, sulla crisi in generale del sistema politico italiano.

Quindi è un falso problema e proprio come tale è stato e viene affrontato.

Nel caso specifico, poi, del Senato, il meccanismo del voto segreto (come aveva avuto modo di sottolineare il collega Corleone) non è stato quasi mai utilizzato, o, meglio, è stato utilizzato nei momenti di massimo scontro, ma, anche lì, con molta parsimonia, perchè in realtà la possibilità di ricorrere al voto segreto l'aveva soltanto un Gruppo di opposizione, in quest'Aula, e non credo che si possa accusare il Partito comunista di tale e tanta intransigenza e di tale e tanta opposizione da aver usato indiscriminatamente il meccanismo del voto segreto.

Visto e considerato che c'è la volontà di andare fino in fondo per abolire il voto segreto, spero che si riescano a tenere ferme le posizioni anche all'interno della Democrazia cristiana, anche in quei settori della Democrazia cristiana che hanno detto a più riprese di opporsi all'abolizione del voto segreto sulle questioni di ordine costituzionale e sulle leggi di portata costituzionale. Il dissenso all'interno della Democrazia cristiana si è esplicitato alla Camera e si è già esplicitato anche qui al Senato con alcune prese di posizione. Spero che questo atteggiamento continui e soprattutto venga portato fino in fondo.

Legato a questo, c'è un altro problema al quale accennavo prima, quello del meccanismo che sarebbe messo in moto. Noi, con gli emendamenti presentati insieme con i colleghi federalisti europei, abbiamo chiesto che la verifica del numero legale sia competenza specifica del Presidente, diventi autonoma; in alternativa, come è chiaro, abbiamo presentato emendamenti che si articolano su questa proposta.

Nel momento in cui c'è una deliberazione finale su questioni di estrema importanza, deve essere lo stesso Presidente a farsi carico del problema. Che

cosa vuol dire «presumere» il numero legale? E poi, che cosa significa aumentare il numero dei senatori necessario per la richiesta della verifica del numero legale? Non a caso, i colleghi Spadaccia e Corleone – e anche altri – richiamavano l'articolo 64 della Costituzione; credo che questo sarà uno scoglio che la maggioranza incontrerà. Troveremo il modo per denunciare ciò: chiameremo per nome e cognome i presenti e all'ultimo momento, nella dichiarazione di voto finale, metteremo in moto questo meccanismo. Perlomeno io lo metterò in moto: elencherò uno per uno i nomi dei senatori presenti, anche se non avrò la possibilità di chiedere la verifica del numero legale. Dopo uno, due, tre ricorsi alla Corte costituzionale, voglio vedere quale sarà l'atteggiamento.

MAFFIOLETTI. Comunque io ho pronte 365 richieste con 15 firme per tutto il 1989, che sono aperte anche al suo contributo, senatore Pollice.

POLLICE. Va benissimo; questa affermazione del collega Maffioletti indubbiamente entra in sintonia con quanto dicevo.

Per quanto riguarda le sessioni, le preoccupazioni che sollevava il collega Spadaccia sono anche mie e di senatori che vivono la vita parlamentare, che vivono il lavoro quotidiano del Parlamento.

Vanno bene tre settimane di attività dell'Aula ogni due mesi di lavori, però quando c'è seduta in Aula non possono riunirsi anche le Commissioni, come accade oggi; quando c'è Aula, quando si discute, quando si vota è necessario che i senatori siano presenti e devono esservi meccanismi che garantiscano questo. Non solo, ma le tre settimane ogni due mesi dei lavori dell'Assemblea devono essere svolte sulla base di una programmazione reale. Se ci troviamo, ad un certo punto, «martellati» da decreti-legge, qual è il meccanismo che consente di modificare il programma della sessione di lavoro? Si lavora di notte? Io non lo so.

Ho voluto sottolineare questo aspetto, come già ieri hanno fatto i senatori Spadaccia e Corleone e insieme a loro i compagni comunisti che sono intervenuti, per evidenziare la preoccupazione di scrivere regole che nella realtà verranno disattese, che resteranno solo sulla carta se non si prevederanno meccanismi di controllo. Infatti, rischiamo di creare nuovi elementi di rigidità ai quali sarà difficile porre mano.

Per questi motivi – non so se sia lecito – vorrei chiedere di prevedere un primo periodo di sperimentazione dei nuovi meccanismi di lavoro parlamentare che verifichi il sistema delle sessioni. So bene che nel momento in cui si procede ad una modifica del Regolamento si devono offrire certezze; ma proprio paventando il modo di governo di questo paese, ho l'impressione che sarà piuttosto il Regolamento ad adeguarsi al modo di governo, che non questo al primo. È una questione molto importante che spero sia discussa.

Ci sono poi alcune questioni secondarie, riferite in particolare al ruolo del parlamentare. Ho presentato un gruppo di emendamenti che riguardano il superamento delle cosiddette barriere architettoniche. Le spiego subito, Presidente, le motivazioni di questi emendamenti, augurandomi che il Senato li approvi. Nei nostri palazzi, di fatto, gli handicappati non possono accedere; soprattutto, vigono ancora norme regolamentari che gridano vendetta (basti pensare a quella che prevede che l'oratore debba parlare dal

suo posto in piedi: anche solo questa disposizione la dice lunga). Ma vi è una questione più complessa: quella di fare esprimere le persone che sono impossibilitate a muoversi. Dico molto esplicitamente che abbiamo fatto una proposta al Capo dello Stato, suffragata da un grande movimento nel paese, per la nomina a senatore a vita di Rossana Benzi, una donna bloccata in un polmone di acciaio, a simbolo della vita. Troppo spesso ci si riempie la bocca della parola «vita» e si fanno discorsi sulla vita: ebbene questa donna è il simbolo della vita! Da ventitre anni vive in un polmone di acciaio. La nostra proposta per la nomina a senatore a vita di Rossana Benzi è appoggiata, come dicevo, da un movimento che ha avuto vasta eco nel paese ed il riconoscimento, primo fra tutti, del Capo dello Stato. Ecco, pensiamo già a come Rossana Benzi potrebbe esercitare la sua funzione di parlamentare. Occorre dotare il Parlamento anche di strumenti di telecomunicazione, di televideo, che consentano ad ognuno di svolgere il proprio mandato, anche in una situazione di immobilità. Comunque, in generale è necessario abbattere le barriere architettoniche all'interno di questa Camera.

Ulteriori emendamenti, infine, li illustrerò nel momento dell'esame delle proposte di modifica.

Sono queste le ragioni della nostra presenza nel dibattito, sono questi i contenuti della nostra battaglia – forse sarebbe meglio parlare di iniziativa parlamentare, perchè ho l'impressione, da quanto è scritto, che molte decisioni siano già state prese – che, anche se il nostro tentativo rischia di avere scarso successo, continueremo comunque a portare avanti. (*Applausi dall'estrema sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Tossi Brutti.

Ne ha facoltà.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è certamente un fatto positivo che il Senato si sia determinato ad una vera e propria sessione sulle riforme regolamentari, evitando quanto è avvenuto alla Camera dei deputati e cioè l'arbitraria decisione e la conseguente inevitabile radicalizzazione di sottoporre alla discussione dell'Assemblea, in via preventiva, rispetto alle altre proposte di modifica regolamentare, la sola questione dei modi di votazione.

Credo che vada dato atto all'illustre Presidente del Senato della saggezza e dell'equilibrio dimostrati nel mantenere ferma la originaria decisione della Giunta per il Regolamento, sottraendosi ad ogni tentativo di condizionamento che pure vi è stato. Fatto positivo, dunque, questo di prendere insieme visione di tutte le riforme, perchè evita, da un lato, ogni drammatizzazione e, al tempo stesso, consente di rintracciare il filo conduttore della riforma. Il fatto che alla nostra attenzione ci sia non solo la questione del voto segreto, ma l'insieme delle riforme regolamentari ci costringe ad uno sforzo di riflessione sul significato complessivo, sulla direzione della riforma che ci accingiamo ad approvare.

La presente riforma, come ogni riforma, ha più livelli di lettura; è proprio dal rapporto tra l'una e l'altra norma e tra tutte le norme nel loro insieme che emerge l'intimo filo che le lega, la loro intrinseca razionalità, il vero significato.

Certo, vi è un fine esplicitato: quello di una maggiore efficienza e di un

migliore funzionamento del Senato, sulla cui necessità noi conveniamo e su cui ci siamo confrontati anche presentando nostre proposte, su cui abbiamo lavorato con impegno nella Giunta per il Regolamento e raggiunto anche notevoli punti di convergenza. Ma è chiaro a tutti noi che una riforma regolamentare di questa portata non può non avere anche un immediato rapporto con il più ampio disegno di riforma delle istituzioni che è in questo momento al centro del dibattito politico. Riformare le regole che concernono la programmazione dei lavori, i calendari, i modi di votazione, i decreti-legge, la sessione di bilancio, la strumentazione dei controlli è questione che attiene direttamente al rapporto tra Parlamento ed Esecutivo e che indirettamente - ma non per questo meno significativamente - chiama in causa il rapporto del Parlamento con il pluralismo istituzionale, con il corpo elettorale e i cittadini; è in altre parole questione che concerne la forma di governo, i fondamenti parlamentari della nostra forma di governo (come con estrema lucidità e chiarezza ha affermato ieri il senatore Battello).

Il senatore Battello ci richiamava ad avere ben presente nella sua pregnanza, nella sua difficoltà politica in una fase di transizione la questione del rapporto Parlamento-Governo. Rilevava, il collega, che negli ultimi dieci anni l'invasione dei decreti-leggi ha impedito al Parlamento l'autonomia del suo calendario: questo è esatto; ma io vi invito, colleghi, a riflettere su un altro punto, cioè sul fatto che ora ci accingiamo a codificare che il Parlamento è il *dominus* del calendario del Parlamento. Qui sta un punto nodale di estrema importanza ed anche il pericolo per questa riforma.

Penso alla proposta del senatore Elia, ad esempio, ma anche alle nuove regolamentazioni, per certi aspetti, dei decreti-legge, se non passeranno alcuni degli emendamenti che noi abbiamo formulato su quella proposta. Penso al disegno che ne viene fuori: una programmazione dei lavori del Senato, in Aula e in Commissione, strettamente incentrata sulle priorità indicate dal Governo. Si badi bene: anche noi riteniamo che il Governo debba essere messo in grado di dare attuazione al proprio programma; non è questo il problema. La questione è che dal complesso delle norme in esame l'iniziativa del Governo esce dilatata sino a coprire l'intero spettro dei lavori del Senato, mentre l'iniziativa parlamentare diventa per così dire residuale. Ecco allora che diventano essenziali alcuni nodi che affrontiamo con i nostri emendamenti. Ecco che la possibilità data, ad esempio, ad un terzo dei componenti della Commissione di ottenere l'iscrizione all'ordine del giorno di un argomento, profondamente espressiva della volontà di una parte grande della Commissione, diventa questione essenziale. Ecco che diventano temi essenziali, allora, i tempi da riservare nella programmazione e nei calendari alle iniziative dei Gruppi e dei singoli parlamentari. Su questo punto io credo che noi dovremmo esercitare tutta la nostra criticità, onorevoli colleghi, e innovare ulteriormente questa parte del Regolamento.

Quello che voglio in sostanza far comprendere è che, se la riforma rimane così com'è, corrisponde ad una precisa concezione del rapporto fra Governo e Parlamento. Cioè che alla domanda che ha percorso tutta la storia delle nostre istituzioni, se è il Parlamento o il Governo il momento centrale e determinante dell'elaborazione e della scelta dell'indirizzo politico generale dello Stato (che è cosa diversa dal programma di Governo, come rilevava molto bene il senatore Maffioletti nella discussione sul bicameralismo in

prima Commissione), centrale per la definizione della forma di Governo nel nostro paese, si danno risposte che, nella sostanza, avallano la pratica identificazione dello Stato con il Governo. Non sembri questa un'osservazione eccessiva in rapporto a quelle che possono apparire delle semplici modifiche regolamentari, perchè gran parte della storia dei rapporti che si sono venuti via via deteminando nel nostro paese nelle varie fasi storiche fra Parlamento e Governo è racchiusa proprio nelle risposte che, di volta in volta, sono state date nei Regolamenti parlamentari, giacchè è a questi che la Costituzione rimette la definizione in concreto dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento. Basti pensare alle modifiche regolamentari del 1971; quelle modifiche corrispondevano all'idea – in quel momento forte – di un Parlamento centrale, di un Parlamento luogo della trasformazione delle istanze sociali in volontà generale. Le stesse modifiche del 1982 sul procedimento per la verifica dei presupposti costituzionali sui decreti sono incentrate su una precisa idea del rapporto Parlamento-Governo. E infatti se la Costituzione ha posto i fondamenti parlamentari della nostra forma di Governo, tuttavia la stessa Costituzione rimanda ai Regolamenti la definizione in concreto dei poteri di indirizzo e di controllo, la definizione della strumentazione concreta che consente l'esercizio del potere di indirizzo e di controllo. Ecco perchè questa discussione non è e non può essere marginale nel più ampio dibattito sulle riforme istituzionali.

Anche la questione del voto segreto o palese assume in questo contesto un significato preciso, che sarebbe opportuno venisse esplicitato con chiarezza. Si è parlato di trasparenza, di assunzione di responsabilità del rappresentante nei confronti dell'elettorato, di modifiche dei regolamenti dei Gruppi per tutelare i casi di coscienza. La vera questione non è la tranquillità delle coscienze dei parlamentari di maggioranza, giacchè il problema non è etico, ma politico. Il punto è se sia consentito al parlamentare di maggioranza di contribuire alla formazione di una volontà del Parlamento autonoma rispetto alle aspettative del Governo. Ancora una volta, quindi, la questione attiene esclusivamente il rapporto Parlamento-Governo e non il rapporto rappresentante-rappresentato. Su questo punto hanno, infatti, ragione coloro che sostengono che per affrontare tale ultima questione sarebbe necessaria una riforma elettorale: fin quando le maggioranze governative saranno formate da partiti non vincolati al momento dell'elezione da precise scelte programmatiche e di alleanza, non sussisterà alcuna ragione di trasparenza in base alla quale il parlamentare dovrebbe rispondere su contenuti che non ha affatto pattuito con il suo elettore o che possono addirittura essere contrari a quelli espressi nel rapporto col proprio elettorato.

Voglio portare un esempio. Il caso cosiddetto del «minimo vitale». Chi dice che chi ha votato quella proposta non abbia onorato proprio gli elettori che lo hanno votato? Il vero problema dunque non è questo, è che, attraverso quella che appare come una espropriazione in via preventiva e generale della possibilità da parte del parlamentare di maggioranza di esprimersi in modo difforme dal Governo, si vuole supplire alla intrinseca debolezza programmatica di coalizioni forzose e alla frammentazione interna dei partiti che le compongono, alla potenziale instabilità sempre insita in coalizioni così formate. Se questo è, come appare, il significato rintracciabile in alcune linee della riforma proposta, allora credo che veramente il Parlamento si trovi di fronte al rischio di regredire ad una posizione marginale che nel nostro paese ritenevamo storicamente superata.

Ripeto, è necessaria la nostra consapevolezza, l'esercizio della nostra criticità. Non possiamo accettare acriticamente neppure l'argomentazione che, invece, ci viene proposta e cioè che l'insieme di queste scelte configura un moderno modo di fare politica. Si citano gli esempi di altri paesi ove la massimizzazione del principio maggioritario ha di fatto posto il Parlamento, in condizione di essere mera camera di registrazione delle decisioni del Governo. Ora, a parte la considerazione che ogni sistema politico e istituzionale ha proprie peculiarità, stringentemente legate alla sua storia, vi chiedo: siete proprio sicuri, onorevoli colleghi della maggioranza, che la modernità o, meglio, una concezione moderna della democrazia vada in quel senso? Oppure, non sono proprio quei paesi, quegli stessi sistemi cui vi riferite a loro volta afflitti da gravi contraddizioni? È forse un caso che in alcuni di questi paesi la percentuale di votanti si avvii a diventare irrisoria? Il futuro della democrazia è davvero oggi proponibile solo sotto il profilo della decisione presa a maggioranza? Oppure non risiede piuttosto sempre più nella qualità della decisione, nella sua capacità di produrre democrazia, nella consapevolezza che vi è sempre più un patrimonio collettivo che non è disponibile per nessuna maggioranza nè qui, nè in alcuna parte del mondo, in questa interdipendenza globale che lega ormai i destini dei popoli?

Se questa si avvia ad essere sempre più la dimensione dei problemi, le vostre soluzioni, onorevoli colleghi della maggioranza, sono non solo inadeguate ma rivolte all'indietro; non moderne, ma già obsolete prima di nascere. Anche semplicemente alla stregua della nostra Costituzione alcune di queste soluzioni appaiono vecchie oltre che arbitrarie. Voi avete elencato, con una operazione di carta e non di idee, alcuni articoli della Costituzione nei Regolamenti. Avete elecanto princìpi di libertà fondativi della nostra democrazia usandoli come discrimine, quasi come un setaccio attraverso cui passare i comportamenti politici dei parlamentari (potrei dire anche «rappresentanti del popolo» se in quella operazione entrambi i termini di questa frase non avessero perso ogni significato), togliendo in questo modo senso all'impianto stesso dei diritti quale delineato nella nostra Costituzione rispetto al quale questi princìpi non hanno solo valore in sè, ma assumono un pregnante valore interpretativo di tutta la prima parte della Costituzione, giacchè le libertà del cittadino-persona sono costitutive del suo essere soggetto sociale e soggetto politico, si riflettono sul suo vivere associato si estendono alle associazioni cui partecipa.

È consentito questo? Può veramente il «rasoio» della maggioranza distinguere fra diritto e diritto costituzionale? Avete fatto in questo senso un'opera diseducativa.

Ricordo un concetto molto bello espresso dal senatore Pasquino in 1ª Commissione durante il dibattito sul bicameralismo, quando diceva che il Parlamento ha anche una funzione pedagogica. Il Parlamento insegna la democrazia, ma questo è un caso in cui il legislatore sta operando al contrario, sta facendo un'opera di diseducazione alla democrazia. Dico questo - mi consentano i colleghi - in piena serenità di giudizio, perchè noi non siamo arroccati a difesa del voto segreto, questione che, peraltro, al Senato, come hanno sottolineato molti (ieri il senatore Spadaccia e oggi il senatore Pollice), ha avuto modestissimo rilievo e sulla quale, fin dal giugno scorso, noi abbiamo presentato una proposta perchè il voto segreto fosse abolito nella sessione di bilancio e sulla copertura delle leggi (in pratica sulle leggi di spesa) e per l'elevazione del numero dei richiedenti necessari per tale

forma di votazione. Si trattava e si tratta ancora di una soluzione che riconduce la questione alla sua giusta dimensione e tiene tra l'altro nel giusto conto la responsabilità del Governo in ordine all'equilibrio del bilancio.

Diceva ieri il senatore Pecchioli che nessuno può negare alla maggioranza di svolgere il proprio ruolo e neppure il diritto di indicare norme e regole anche per il funzionamento del Parlamento, ma ciò può e deve avvenire nel rispetto di una corretta dialettica parlamentare. Il principio che non può essere accettato è «un diritto della maggioranza a scrivere regole pregiudizialmente in proprio favore» e badate bene che questa frase l'ho ripresa esattamente dall'intervento di Gerardo Bianco alla Camera nel dibattito sul voto segreto.

Voglio concludere questo intervento riportando una frase molto significativa che sul finire degli anni Venti, di fronte all'avvento della società industriale, Kelsen scriveva riferendosi all'allora emergente, nascente società industriale: «Una società del genere non può essere governata da una forma politica incentrata sopra uno stretto principio di maggioranza e sopra un monopolio del potere detenuto dal complesso Governo-burocrazie, ma può risolvere e dirigere i più complessi conflitti sociali cui essa dà luogo soltanto se riconosce alle minoranze e alle opposizioni un ruolo attivo e non meramente di critica o di petizione». Ciò mi pare, onorevoli colleghi, ancora più vero oggi alle soglie della società del Duemila. (*Applausi dall'estrema sinistra e del senatore Spadaccia. Vive congratulazioni*).

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

RIZ. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le proposte di modifica al Regolamento formulate dalla Giunta per il Regolamento rappresentano un primo passo verso la riforma delle istituzioni ed è un buon segno che al Senato tutti i partiti abbiano trovato una intesa di massima, pur differenziandosi, su alcuni elementi particolari. Questi accordi ed intese di fondo ci consentiranno di varare il nuovo Regolamento.

In questa occasione vorrei riconoscere sia al Presidente del Senato, che ha presieduto la giunta per il Regolamento, sia ai relatori, Elia, Fabbri e Lipari, che hanno lavorato con tanto impegno, di aver ricercato con coraggio, con pazienza e anche con una grande forza di volontà soluzioni che oggi ci troviamo sottoposte al nostro esame e alla nostra approvazione. Del resto, tutti i membri della Giunta per il Regolamento hanno cercato di trovare un accordo per realizzare il progetto di riforma che da tanto tempo era richiesto e ritenuto necessario.

Nel suo complesso la proposta della Giunta per il Regolamento trova la nostra approvazione e il nostro consenso, tuttavia non senza aggiungere che vi sono alcuni punti sui quali noi facciamo valere delle riserve: sono punti che ci indurranno a discutere lungamente, quando saranno trattati i singoli articoli, per chiarire il nostro pensiero e per cercare di portare il Senato verso quelle soluzioni che noi riteniamo di maggiore democrazia.

Il primo punto della nostra riserva riguarda la rappresentanza del Gruppo misto in seno al Consiglio di Presidenza. Abbiamo già detto che nel Regolamento del Senato dovrebbe essere seguita la prassi vigente alla Camera dei deputati, ed in questo senso abbiamo proposto una modifica del Regolamento che noi riteniamo debba essere accolta. Questa modifica prevede l'integrazione del Consiglio di Presidenza con i rappresentanti di

tutti i Gruppi, costituiti ai sensi dell'articolo 14, quinto comma, del Regolamento, con ciò realizzando una modifica dell'attuale articolo 5 del Regolamento.

Signor Presidente, onorevoli senatori, dico subito che la nostra proposta ha lo scopo di assicurare nella composizione del Consiglio di Presidenza oltre il criterio della proporzionalità anche quello della rappresentatività. Infatti, se una norma del Regolamento prevede, in base a determinati requisiti, la costituzione di Gruppi con meno di dieci senatori, non si vede per quale motivo questi Gruppi debbano essere esclusi proprio dall'organo di governo della istituzione del Senato e a maggior ragione non si capisce perchè il Gruppo misto, che è previsto istituzionalmente come Gruppo del Senato e che ha (come noi abbiamo in questo momento) una composizione che supera il numero di dieci senatori, non sia rappresentato nel Consiglio di Presidenza.

La nostra considerazione è che dobbiamo richiamarci al sistema seguito dall'altro ramo del Parlamento; non è possibile adottare in questa sede un sistema completamente diverso. La Camera dei deputati - come voi sapete - aveva risolto il problema demandando al Presidente, all'inizio della legislatura, opportune intese tra i Gruppi per assicurare la proporzionalità e la rappresentatività nell'elezione del proprio Consiglio di Presidenza. Questa era la soluzione iniziale; poichè, però, essa non è stata sufficiente, sono state introdotte, sempre alla Camera, modifiche volte a consentire l'indizione, da parte del Consiglio di Presidenza, di elezioni successive per integrare il collegio e completare la rappresentatività; ciò che fu fatto, ragion per cui entrò a far parte del Consiglio di Presidenza medesimo anche il rappresentante del Gruppo misto.

Con la nostra proposta vogliamo fare altrettanto. Sia ben chiaro che non acceteremo una soluzione che sia solo di facciata. Per noi, già in questa legislatura si dovrà attuare, con una norma transitoria, il disposto che del Consiglio di Presidenza fa parte anche il rappresentante del Gruppo misto, cioè colui che è stato designato dal Gruppo medesimo. Per essere estremamente chiari, spiegherò la ragione che mi induce a fare questa affermazione.

Loro sanno, onorevoli colleghi, che all'inizio della X legislatura i rappresentanti dei Gruppi maggiori (non dico della maggioranza, perchè non sarebbe vero, dal momento che partecipò alla riunione anche il rappresentante del Gruppo comunista) si riunirono e stabilirono che il rappresentante del Gruppo misto sarebbe stato un senatore di cui voi tutti conoscete il nome. È inutile parlare in questa Aula di rispetto della volontà democratica quando si va a scegliere in casa nostra e quando colui che il Gruppo misto aveva designato a larghissima maggioranza non ha ottenuto voti. In tal modo si è imposto al Gruppo misto un rappresentante diverso da quello che il Gruppo stesso aveva a maggioranza designato. Sono sistemi, onorevoli colleghi, che ovviamente non possiamo accettare. Chiediamo, pertanto, che sia introdotta non solo la modifica da noi proposta, che varrà per la prossima legislatura, ma anche (e lo facciamo in termini ancora molto gentili e corretti) che si rispetti la volontà democratica e che con una norma transitoria entri a far parte del Consiglio di Presidenza, per questa legislatura, quello stesso senatore che il Gruppo misto aveva designato e ciò senza necessaria sostituzione dell'altro. Sia chiaro che sto parlando di una norma transitoria.

Se la maggioranza ne voleva un altro, se lo tenga pure. Il Gruppo misto vuole il suo rappresentante nel Consiglio di Presidenza. Questa è la nostra giusta richiesta.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il secondo aspetto sul quale riteniamo necessario un chiarimento è quello del bicameralismo. Si tratta di inquadrare meglio il nostro Regolamento nel sistema previsto dalla Costituzione, soffermandoci, sempre in questo ambito, sulla problematica connessa all'esistenza di due Camere.

Sono sempre stato – e lo sono tuttora – un fautore del sistema bicamerale paritario. La doppia lettura, infatti, dà certezza che i testi di legge siano frutto di meditazione e di riesame. L'esperienza di ogni giorno ci dimostra quanto la doppia lettura sia necessaria e ci fa vedere quanto sia opportuno che un'altra Camera possa correggere eventuali errori contenuti nei testi di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento, ovvero modificare provvedimenti che l'altro ramo del Parlamento ha approvato. Il problema, semmai, è solo quello che una Camera possa bloccare l'iniziativa legislativa approvata dall'altra Camera: è questo ciò che dà fastidio all'opinione pubblica ed è veramente un punto difficile, deleterio per tutto il sistema.

Cioè, bisogna cercare di scegliere la strada che noi abbiamo indicato da molto tempo, già da quando presiedevo il comitato promotore della riforma istituzionale, poi quale membro della Commissione Bozzi; infine, con una proposta presentata prima alla Camera e ora al Senato con il disegno di legge n. 30: è la proposta che tende a inserire nel nostro sistema il «silenzio-approvazione». Se entro 90 giorni su un disegno di legge, approvato da una delle due Camere, non si pronuncia anche l'altra nei 90 giorni dal momento in cui le è pervenuto il relativo messaggio (salvo i provvedimenti elencati dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione), il disegno di legge si intende approvato. In sostanza: se un ramo del Parlamento non dovesse entro 90 giorni aver modificato o approvato il testo votato dall'altro, il testo si intenderebbe approvato.

È chiaro che questa soluzione richiede la reciprocità fra Camera e Senato. Io sono fermamente convinto che se noi non introdurremo un sistema di questo genere, andremo avanti sempre con lungaggini, con il non rispetto della volontà dell'altro ramo del Parlamento, con un sistema che è l'origine di molti dei problemi attuali.

Nel contempo, è bene osservare (ma non c'entra con la riforma del Regolamento) che noi da sempre siamo per un Senato delle regioni: la nostra proposta è inserita nel disegno di legge n. 30: vogliamo un Senato delle regioni che resti Senato della Repubblica, con pieno rispetto del bicameralismo paritario. Il Senato della Repubblica non perderà le sue funzioni per il solo fatto che i senatori siano eletti, anzichè direttamente dal popolo, dai Consigli regionali, ma esso rispetterà maggiormente quella volontà di decentramento, quella volontà di autonomia che i padri costituenti avevano posto a base della nuova Costituzione e che, purtroppo, ha trovato attuazione molto limitata, per non dire, in molti settori, estremamente ridotta o quasi nulla.

La terza osservazione che intendiamo fare sul Regolamento si rivolge contro la tendenza di volere elevare il numero di senatori richiesto per l'accertamento del numero legale. Noi siamo contro questo sistema, ovviamente introdotto e voluto dai Gruppi maggiori. Noi siamo contro

perchè questa scelta urta ed offende il pluralismo ed è contro il diritto delle minoranze di fare accertare la non legale costituzione dell'Assemblea. Questo è il punto essenziale: si vuole togliere alle minoranze la possibilità di accertare la non legale costituzione dell'Assemblea.

Noi ovviamente siamo contro e riteniamo che questa soluzione sia anche poco corretta in quanto essa contrasta con l'altro princìpio che nel contempo si afferma, cioè che i senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea. Non si può (con una forma, direi, poco sincera) statuire il dovere dei senatori di partecipare alle sedute dell'Assemblea e, nel contempo, alzare il numero dei senatori richiesto per la verifica del numero legale affinchè non possa essere accertata anche dai Gruppi minori la presenza di parlamentari e la loro partecipazione alle sedute del Senato stesso.

La quarta riflessione riguarda il sistema delle petizioni. Noi tutti sappiamo che la Costituzione aveva dato peso particolare alle petizioni. Secondo l'articolo 50 della Costituzione, «tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o per esporre comuni necessità». Questo è il testo della nostra Costituzione e la volontà dei padri costituenti.

L'attuale prassi, sia alla Camera che al Senato, si risolve nell'assegnare alla Commissione il testo della petizione e, di norma, si arriva alla loro archiviazione. Di esse poi nessuno più parla. Questa è la realtà. Se guardiamo quante petizioni sono state esaminate, ci accorgiamo che anche petizioni molto importanti non sono state trattate.

Riteniamo allora che non sia sufficiente prevedere nel nostro Regolamento che per ogni petizione debba essere nominato un relatore. Sappiamo benissimo che è un palliativo la nomina di un relatore: non importa se ad archiviare la petizione sia il Presidente della Commissione o il relatore; tanto vale. Non è questo il punto. Dobbiamo finalmente fare ciò che viene fatto in quasi tutti gli altri paesi: prevedere cioè che la petizione debba essere esaminata da un organo apposito. In questo senso la nostra proposta è diretta a creare, come in molti altri Parlamenti, la «Commissone delle petizioni», che si occupa solo delle petizioni, che ascolta, nei casi più importanti, coloro che hanno fatto le proposte. In tal modo si darà effettiva applicazione e riscontro al sistema previsto dall'articolo 50 della Costituzione.

Sono queste le quattro proposte fondamentali. Ne abbiamo molte altre che però esporremo nel corso del dibattito e dell'esame dei singoli articoli. La mia intenzione era quella di dare uno sguardo d'insieme, dicendo – e concludo – che la riforma del nostro Regolamento è necessaria, che la Giunta per il Regolamento ha svolto un lavoro eccellente e che noi daremo quindi il nostro contributo alla relativa riforma. (*Applausi dal Gruppo misto e dal centro*).

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

RIVA. Signor Presidente, colleghi, il Gruppo della Sinistra indipendente intende innanzitutto dare atto al Presidente del Senato che «l'approccio globale e non episodico» – ripeto le sue parole – alla riforma del Regolamento, voluto e perseguito dal presidente Spadolini in questi mesi, è stato indubbiamente un fattore decisivo al fine di consentire un buon lavoro della Giunta per il Regolamento e anche un fattore decisivo per l'instaurazio-

ne di un clima politico di confronto che, almeno finora, non ha conosciuto momenti di disordine e di scompostezza.

Noi crediamo che questo clima vada ad onore del Senato e ritengo che noi tutti se ne debba essere orgogliosi; ma oltre che orgogliosi dovremo essere anche impegnati nei prossimi giorni a non guastarlo. Per parte nostra devo dire che non abbiamo incontrato difficoltà a ritrovarci nello spirito di un approccio globale alla revisione del Regolamento ed anche nei prossimi giorni intendiamo fare di tutto perchè la civiltà del confronto politico ci consenta di cercare e di rinvenire quelle «soluzioni equilibrate» - ripeto di nuovo le parole del Presidente del Senato - che sono indispensabili quando vengono toccate le norme che disciplinano la nostra attività quotidiana, quelle norme che noi tutti chiamiamo le «regole del gioco».

A questa riforma ci siamo accostati senza pregiudizi, senza manicheismi, senza preclusioni su nessuna delle questioni di fondo, a cominciare da quella, per molti versi cruciale, di riforma dei modi di votazione. Ma ci siamo accostati a questo impegno con una convinzione di fondo che qui devo riproporre: a nostro avviso la riforma dei Regolamenti parlamentari è un passo importante di cui riconosciamo tutto il valore ed il significato, ma è tanto più importante ai nostri occhi se nel merito quanto nel metodo essa risulterà propedeutica a quelle riforme istituzionali che ogni giorno che passa paiono sempre più necessarie. Mi riferisco in primo luogo alla revisione del bicameralismo perfetto.

Chi come noi crede profondamente nel valore della democrazia rappresentativa è seriamente preoccupato perchè oggi l'istituto parlamentare appare al centro di una campagna denigratoria pericolosamente venata di bonapartismo, una campagna a cui il Parlamento, almeno così come è rappresentato dalle forze dell'attuale maggioranza, non sembra in grado di dare risposte adeguate ed efficaci.

Voglio ricordare a noi tutti, ma in particolar modo ai Gruppi della maggioranza, che la riforma del bicameralismo è fra gli impegni prioritari del Governo De Mita; devo però al tempo stesso constatare l'inquietante lentezza con cui si procede sul cammino di questa riforma urgente e chiedermi se questa lentezza non sia affatto fortuita ma da alcuni apertamente voluta. Al riguardo c'è una constatazione illuminante da fare: importanti e significativi Gruppi di questa maggioranza, che sono stati magari attivissimi e determinati sui temi della riforma del Regolamento, risultano tuttora latitanti di idee e di proposte in tema di revisione del bicameralismo perfetto.

Far credere al paese che si riformerà il bicameralismo senza fare nulla significa gettare altro discredito sulle istituzioni parlamentari; nè c'è modifica del Regolamento che - a nostro avviso - possa tamponare una falla così pericolosa. Ecco perchè vogliamo cogliere questa occasione per riproporre un problema su cui non sono più possibili ed accettabili dilazioni.

A suo tempo non abbiamo avuto difficoltà alcuna ad accogliere il principio suggerito dal Presidente del Senato di una contestualità non cronologica ma politica tra riforma del Regolamento e revisione del bicameralismo. Oggi ci limitiamo a dire - ma lo diciamo con fermezza - che si deve tener fede ai patti che si sono sottoscritti. Anche perchè devo soggiungere che la revisione dei compiti delle due Camere postula sullo sfondo un'altra riforma, che tutti sappiamo essere necessaria anche se alcuni

non lo vogliono dire apertamente. Che senso ha, signor Presidente, dire che la riforma elettorale non sta nel programma di questo Governo e dunque chissà se e quando la si vorrà fare? Non è certo colpa nostra se questo Governo non vuole darsi un orizzonte istituzionale adeguato ai problemi emergenti.

In realtà una riforma elettorale non può essere che lo sbocco inevitabile di una riforma del bicameralismo, tanto più se questa riforma accentuerà la differenziazione di compiti tra i due rami del Parlamento. Una riforma del sistema elettorale attivo e passivo fra Camera e Senato, così come - altro punto per noi rilevante - una significativa riduzione del numero dei parlamentari dovranno essere il completamento essenziale di una revisione del bicameralismo perfetto.

Davvero, come si dice in più sedi, vogliamo ricostituire una forte fiducia del paese negli istituti della democrazia parlamentare? Allora sono questi i traguardi che seriamente ed efficacemente dobbiamo perseguire. Su questa via la riforma del Regolamento è anch'essa un passo: un passo utile, importante, ma soltanto un passo. Un passo che sarà in avanti se questa vicenda parlamentare saprà chiudersi in positivo aiutando la ricerca dei punti che uniscono anzichè dei contrasti a volte strumentali.

Nel mondo e nel merito di questa ricerca noi abbiamo cercato di comportarci con senso di responsabilità, mediando fra l'etica delle nostre convinzioni e quell'etica della responsabilità che porta non solo a contrapporre ma soprattutto a giustapporre le proprie proposte con quelle altrui. In primo luogo, abbiamo faticato per non lasciarci condizionare dalle tante intenzioni perverse che pure sono ripetutamente affiorate in queste settimane ed ancora in questi giorni aleggiano fuori e dentro quest'Aula. Mi voglio riferire a tutti coloro che hanno cercato di usare questa riforma delle nostre regole del gioco come uno strumento di lotta politica contingente per compiere - mi scuso del *calembour* - dei veri e propri regolamenti di conti politici, per spezzare ogni ponte di dialogo tra maggioranza ed opposizione, per isolare questo o quel partito, per esasperare agli occhi dell'opinione pubblica i termini della competizione politica attraverso il ricorso a disinvolture demagogiche che noi consideriamo allarmanti.

Noi abbiamo cercato di non cadere in queste trappole e di non accogliere queste provocazioni. Non ci interessa, anche se ci preoccupa, l'intenzione perversa di alcuni. Noi cerchiamo di guardare all'oggettività delle questioni a cominciare, s'intende, dalla questione cruciale - come dicevo all'inizio - dei modi di votazione.

Ieri ho ascoltato più oratori argomentare lungamente in quest'Aula la novità del passaggio alla preferenza del voto palese sul voto segreto (anche se devo dire che questa, per la prassi del nostro Senato, non è poi una grande novità) in forza della necessaria trasparenza che deve illuminare il rapporto fra eletto ed elettore.

Signor Presidente, noi ci inchiniamo al valore di questo principio ma proprio per questo dobbiamo chiederci dove sta la trasparenza del rapporto fra eletto ed elettore nelle proposte che la maggioranza intende sottoporre a quest'Aula, dove stanno gli strumenti per consentire all'elettore di conoscere come ha votato l'eletto. In realtà, sulla base delle modifiche che sono state proposte, si è scelto il passaggio dal voto segreto al voto indistinto, per alzata di mano, non al voto palese, cioè a un sistema di votazione che consenta di identificare con esattezza chi ha votato e come ha votato.

Sul voto palese vorrei fare un passo all'indietro, ritornando al dibattito sulla fiducia al Governo De Mita. In quella sede, pronunciandoci sul programma istituzionale del Governo De Mita, dicemmo che non avevamo nessuna difficoltà ad inoltrarci sul terreno di una revisione profonda dei modi di votazione. Tuttavia, ponevamo il problema della garanzia del singolo parlamentare rispetto agli ordini di scuderia che vengono dalle segreterie di partito. Oggi, alla luce delle proposte venute in Aula, a noi pare che il tipo di preferenza espresso dalla maggioranza verso il voto non palese ma per alzata di mano, che è una cosa diversa, sia fatto apposta per mortificare l'autonomia del singolo parlamentare, per annegarla in un indistinto conteggio dei sì e dei no che rende, di conseguenza, ancorchè non voluta, più forte ed efficace l'esecuzione degli ordini secondo i comandi dei partiti. Ecco perchè su questo nodo, che giudichiamo cruciale, abbiamo presentato due emendamenti che vogliono al tempo stesso offrire una soluzione coerente al problema, ma anche essere una sorta di cartina di tornasole per quanto riguarda le reali intenzioni della maggioranza.

Il nostro primo emendamento al riguardo prescrive il ricorso allo scrutinio elettronico come norma per le votazioni di quest'Aula. Perchè tale scelta dello scrutinio elettronico? Perchè è l'unico strumento che consente di far stampare negli atti parlamentari chi ha votato e come ha votato. Esso è l'unico strumento che consente quell'obiettivo reale di trasparenza nei rapporti fra eletto e elettore, perchè documenta come si è votato.

Si vuole il voto palese? Questo è il voto palese, questo è l'unico strumento che consente realmente di raggiungere l'obiettivo del voto palese.

Presidenza del presidente SPADOLINI

(*Segue* RIVA). Devo dire che questa proposta è coerente a quella che ho chiamato l'etica delle nostre convinzioni. Naturalmente su questo abbiamo raccolto, in quello spirito di apertura e di responsabilità che ha contraddistinto la nostra partecipazione anche ai lavori della Giunta, numerose obiezioni. Alcune, a nostro avviso, sono facilmente superabili, come quella ad esempio di una eventuale sovrapposizione fra lavoro d'Aula e di Commissione, che alla luce dell'altra modifica che ci stiamo accingendo ad apportare al Regolamento per un lavoro in sessioni, più ordinato e che distingua le settimane da dedicare all'una o all'altra delle sedi, consentirà, o meglio dovrebbe consentire una partecipazione più sicura e numerosa ai lavori dell'Aula.

Abbiamo anche raccolto – e ce ne siamo fatti carico – l'obiezione che un sistema quale noi consideriamo l'unico valido per arrivare realmente al voto palese, sarebbe tale da rischiare una certa rigidità del lavoro del Senato, perchè è evidente che lo scrutinio elettronico comporta la verifica automatica in ogni occasione del numero legale e ci sarebbe il rischio di rendere più difficoltoso il lavoro. Ci siamo fatti carico di questa obiezione seguendo in questo caso l'ottica dell'etica della responsabilità. E allora abbiamo avanzato una proposta subordinata e cioè che lo scrutinio

elettronico venga tassativamente usato almeno ogni qualvolta quest'Aula si trovi di fronte a voti finali particolarmente significativi e ne abbiamo individuato un brevissimo elenco, signor Presidente, intanto con un richiamo all'articolo 72 della Costituzione per quelle materie su cui la Costituzione stessa prescrive una riserva d'Aula: le leggi di delega, le leggi di bilancio, i trattati internazionali e quello che i colleghi sanno. Abbiamo aggiunto i decreti-legge in materia di ordine pubblico e le decisioni che riguardano pregiudiziali di costituzionalità. In sostanza si tratta di momenti alti e particolarmente significativi dell'espressione del voto dell'Aula. Ci sembra che questa sia una proposta che consente di garantire il raggiungimento di quell'obiettivo di trasparenza tra eletto ed elettore, quanto meno sulle decisioni più importanti che vengono assunte da quest'Aula, quindi quelle su cui giustamente l'elettore ha diritto di sapere come si è comportato il suo eletto e, d'altra parte, evita il rischio di una difficoltà, addirittura di una paralisi dei lavori parlamentari.

La maggioranza vorrà respingere anche quest'ultima ipotesi? Noi ci auguriamo di no perchè altrimenti la deduzione che si dovrebbe trarre è del tutto lampante ed evidente: vorrebbe dire che l'obiettivo che si vuole perseguire con questa riforma non è il voto palese, bensì quello di rendere più permeabile e più obbediente l'Aula del Senato al voto teleguidato dalle segreterie dei partiti, che è precisamente quel che noi non vogliamo.

In una logica e in un'ottica altrettanto garantista rispetto alle imposizioni esterne al Parlamento noi abbiamo presentato un altro emendamento, anche questo con la duplice finalità di voler essere al tempo stesso strumento di garanzia ma anche banco di prova delle intenzioni reali della maggioranza. Mi riferisco a quegli emendamenti che sanciscono eccezioni di possibile voto segreto in materia costituzionale. Alcuni ritengono che tutta la materia della revisione costituzionale debba essere oggetto di riserva a favore del voto segreto. Certo, noi constatiamo che da questo punto di vista il più contiene il meno, ma abbiamo voluto isolare - e spiegherò perchè - alcuni punti specifici in questa materia anche al fine di verificare le reali intenzioni politiche esistenti su questa materia.

I punti specifici che abbiamo voluto isolare sono quelli delle revisioni costituzionali o delle leggi ordinarie relative a tre organi del nostro sistema che svolgono evidenti funzioni di garanzia e di equilibrio a favore di tutti. Mi riferisco al Presidente della Repubblica, al Consiglio superiore della magistratura e alla Corte costituzionale. Perchè questa scelta mirata su questi organi? C'è, intanto, una ragione squisitamente politica che devo dichiarare con grande franchezza: sul tema della Presidenza della Repubblica si sta creando un clima politico che non ci piace ed anzi ci preoccupa; sulla questione della funzione giudiziaria e della autonomia della magistratura vediamo profilarsi nuove insidie all'orizzonte.

La seconda ragione riguarda il fatto che noi cerchiamo costantemente (lo abbiamo fatto nella Giunta per il Regolamento e lo riproponiamo qui in questa Aula) un terreno di intese equilibrato tra chi vorrebbe tutta la revisione costituzionale sottoposta a possibile voto segreto e chi no. Ci sembra una soluzione equilibrata - per usare sempre le sue parole, signor Presidente - quella di porre attorno a questo organo di garanzia un serio argine a difesa del voto teleguidato dalle segreterie di partito. Su questi temi specifici noi non vogliamo entrare in polemica diretta con nessuno, ma vogliamo offrire a quest'Aula anche l'occasione di pronunciarsi su un punto

importante: Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura e Presidenza della Repubblica. I nostri costituenti vollero questi organi, con funzioni evidentemente diverse, precisamente come organi di garanzia del sistema: il Consiglio superiore della magistratura come organo di garanzia dell'autonomia del potere giudiziario dagli altri poteri; il Presidente della Repubblica in questa forma tipica e specifica della nostra Costituzione, che lo fa non esponente e rappresentante di una maggioranza politica ma organo di tutela dei diritti e delle regole del gioco a vantaggio di tutti, e per questo motivo ne prevede l'elezione con quei meccanismi che tutti conosciamo, cioè l'elezione in forma indiretta.

Nello spirito di assenza di pregiudiziali, che anima il nostro Gruppo, noi non avremo alcuna difficoltà ad apprezzare, valutare e confrontare proposte che mirassero ad una fuoriuscita da questo verso un altro tipo di sistema, per esempio quello di una Repubblica presidenziale. Quello che ci viene offerto per il momento non è un progetto politico di questo genere: è semplicemente l'inserimento di tentazioni bonapartiste nel quadro dell'attuale regime di democrazia parlamentare. Noi riteniamo che tutto ciò sia pericoloso e che questa sia una ragione di più perchè sui compiti e le funzioni di un organo di garanzia - come l'attuale Presidenza della Repubblica - ci debba essere una riserva di possibile voto segreto, a tutela della libertà di coscienza del singolo parlamentare.

Sempre in materia di eccezioni, pochissime sono quelle da noi previste; c'è anche una riserva di possibile voto segreto per le riforme regolamentari. Devo dire che per me non è rilevante la simmetria con quanto deciso dalla Camera dei deputati, anche se un fatto del genere dovrebbe avere il suo peso nel nostro dibattito; mi sembra , tuttavia, che non sia neanche il caso di spendere troppe parole per argomentare il fine di questa richiesta di eccezione. Ritengo che il clima politico di questi giorni, di queste settimane, il fatto stesso che si sia giunti a minacciare uno scioglimento anticipato delle Camere requisendo - a colpi di dichiarazioni - poteri e funzioni che sono del Capo dello Stato e addirittura opinioni e funzioni che possono esercitare in proposito i Presidenti delle due Camere, da solo serva ad argomentare la necessità di questa altra piccola ma essenziale riserva a favore del voto segreto sui Regolamenti interni.

Altro ci sarebbe ancora da dire sui diversi aspetti della riforma al nostro esame, in particolare a proposito della sessione di bilancio e dell'organizzazione dei lavori, che, se la riforma stessa sarà accolta, avranno cadenza bimestrale, con una distinzione di tempi riservati all'Aula e alle Commissioni. La riforma del Regolamento ci porterà a dibattiti più stringati; tuttavia, non mi dilungherò su questo tema, ma mi limiterò semplicemente a ricordare il nostro sostanziale contributo ed il nostro consenso, in uno spirito di sperimentalità, sia alla riforma della sessione di bilancio sia a quella dell'organizzazione dei nostri lavori. Un consenso e un contributo che riconfermiamo qui, anche se esporremo in quest'Aula alcune nostre proposte correttive.

In particolare, i problemi posti dalla riorma della legge n. 468 del 1978, approvata con molta fretta (non voglio dire anche con superficialità), non sono stati tutti risolti con la modifica del Regolamento. Sperimentiamo, dunque; vediamo cosa accadrà. Ho comunque l'impressione che dovremo rimettere mano a questa materia alla luce dell'esperienza che ci attende. Lo stesso può dirsi (stavolta, però, senza alcun riferimento alla fretta) per la nuova organizzazione dei nostri lavori.

Sperimentiamo e vediamo come andranno le cose. Per quanto ci riguarda, ci accingiamo comunque a dare il nostro contributo, in positivo, a questo esperimento.

Abbiamo presentato una serie di emendamenti riferiti ad altre questioni, che riguardano, in particolare, l'esercizio di funzioni ispettive e di controllo sulla macchina parlamentare, funzioni che non voglio assolutamente definire dell'opposizione, ma dell'intero Senato.

Avviandomi a concludere, desidero tornare sui modi di votazione, che costituiscono uno dei temi centrali. Le proposte che avanziamo si collocano in uno spirito di coerenza e di responsabilità rispetto agli assunti proclamati da tutti in tema di trasparenza. Esse cercano di individuare quelle soluzioni equilibrate cui ella, signor Presidente, faceva ieri riferimento nell'introduzione al dibattito. Soluzioni equilibrate in cui vogliamo ancora credere, perchè soltanto il metodo della ricerca dell'equilibrio può spalancare la porta ad una stagione di riforme istituzionali, che, viceversa, non potranno maturare se si inseguiranno a tutti i costi lo scontro, la divisione e la discriminazione.

Vogliamo rivedere le regole del gioco attraverso il Regolamento e la Costituzione e vogliamo farlo insieme agli altri, poichè la Costituzione è storicamente e politicamente un patrimonio comune. Ci aspettiamo, perciò, che quest'Aula sappia fare giustizia delle perverse intenzioni che ancora serpeggiano nel clima politico e valutare i problemi nella loro oggettività.

È un appello che rivolgiamo a tutti i Gruppi, di maggioranza e di opposizione.

Per quanto ci riguarda, abbiamo fatto la nostra parte nella Giunta per il Regolamento e continueremo a farla nei prossimi giorni, fermi nelle nostre convinzioni ma sempre aperti alla ricerca, insieme agli altri, di soluzioni responsabili. (*Applausi dall'estrema sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista*).

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

GUALTIERI. Onorevole Presidente del Senato, onorevoli colleghi, nel momento in cui vi parlo non tutti i problemi sono stati risolti e rimangono aperte questioni di grande rilevanza, che, approvate in un senso o nell'altro, possono diversamente caratterizzare il senso di ciò che da mesi stiamo facendo, la difficile costruzione di un nuovo rapporto all'interno del Senato e di un nuovo rapporto fra il Senato e l'altra Camera.

Siamo tuttora in una fase di ricerca e di definizione, nella quale non ha senso l'irrigidimento delle posizioni e l'assestarsi su posizioni definitive. Noi repubblicani vogliamo essere espressione di questa esigenza di verifica, di tutto ciò che può portare ad assicurare la base di consenso più ampia alle deliberazioni che ci accingiamo a prendere, non solo perchè non crediamo nella virtù della rissa per uscire dalle difficoltà, ma perchè la materia istituzionale è per sua stessa natura e nel suo stesso interesse una materia da sottrarre alle prove di forza.

D'altra parte questa è stata la regia – se così posso dire – che ci è venuta dal Presidente del Senato e che qui ieri è stata ribadita nell'introduzione che il Presidente ha fatto al nostro dibattito. Di questo alto contributo io voglio dare qui atto come di un fatto di grande civiltà politica ed istituzionale.

Con lo stesso animo e con le stesse intenzioni anche noi repubblicani intendiamo consegnare a questo dibattito generale le nostre valutazioni di carattere appunto preliminare ed introduttivo.

Nella storia del nostro Parlamento il 1988 sarà ricordato come l'anno in cui si è avviato e in parte attuato quel profondo processo di revisione e di modernizzazione dell'istituzione parlamentare richieso ormai dalla insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti della risposta che il Parlamento dà alle molte domande del paese, sia come tempi sia come sostanza della risposta, e richiesto anche all'interno dell'istituzione parlamentare da quanti di noi debbono dar conto del mandato ricevuto e di come e perchè lo esercitano così.

È così si è promossa la riforma del nostro Regolamento. Dal voto segreto come regola e dal voto palese come eccezione si è passati al rovesciamento delle posizioni. Oggi il voto segreto sta a garanzia di poche esigenze di riservatezza e di tutela; ma, ottenuto questo, occorre non restringere l'area da tutelare e da garantire con il voto segreto come se si trattasse di un terreno nemico da conquistare, perchè non è questo il caso. L'equilibrio che abbiamo raggiunto tra voto segreto e voto palese va tutelato in una forma giustamente equilibrata.

Vengo alle altre acquisizioni. Il lavoro parlamentare, fino ad ora frammentato, è stato indirizzato sulle sessioni per materie organiche, a partire da quelle del bilancio dello Stato e delle relative leggi di accompagnamento. Senza ledere i diritti dei singoli parlamentari si è fatto valere il principio di collocare questi diritti all'interno di un sistema di programmazione capace di assicurare la certezza dei tempi e la precisa caratterizzazione delle proposte legislative.

Il Governo ha avuto assegnate per le sue leggi «corsie preferenziali», ma è stato garantito un accesso forte anche alle altre proposte legislative, comprese quelle dell'opposizione.

È stata ulteriormente rinforzata la fondamentale funzione di controllo del Parlamento e finalmente assicurata la possibilità di lavoro alle Commissioni speciali, specie a quelle di inchiesta e di vigilanza, tenute fino ad ora incredibilmente senza tutela organizzativa ed escluse da qualsivoglia programmazione interna.

Se linee di tendenza sono emerse nelle cose che sino ad ora sono state fatte, io ne indicherei tre: 1) il diritto del Governo a trovare nel Parlamento, al posto di una sistematica resistenza e un frenaggio altrettanto sistematico, un aiuto invece a «chiudere» positivamente e nel minor tempo possibile le sue proposte legislative; 2) il diritto del Parlamento a pensare più attentamente le leggi che gli vengono proposte, selezionando meglio le buone dalle cattive senza impegnarsi troppo in corse contro il tempo. Il Parlamento italiano oggi fa troppe leggi, assai di più di quelle che approvano gli altri Parlamenti occidentali.

All'interno di questa considerazione sta poi l'altra e ultima: le regioni non hanno affatto alleggerito il Parlamento della legislazione minore, ma hanno accresciuto il carico legislativo fin oltre i limiti che all'inizio dell'esperimento regionale non credevamo possibile superare.

È stato giustamente detto che il pacchetto che ci accingiamo a votare è destinato ad incidere profondamente su quella particolare concezione nostrana del regime parlamentare che faceva ormai acqua da tutte le parti. Ma quanto ci è voluto, onorevoli colleghi, perchè si capisse che la riforma del Regolamento non solo non era una piccola riforma, ma era addirittura la condizione perchè il Parlamento potesse condurre in porto le altre grandi riforme istituzionali? Soprattutto su di noi repubblicani, sostenitori dell'esi-

genza di togliere dal Parlamento i «posti di blocco» che in particolare dopo la riforma del Regolamento della Camera del 1971 impedivano e impediscono il dispiegarsi dell'attività parlamentare, esaltando i poteri di blocco e di veto al posto di quelli di rapporto e di sollecitazione, si è riversata la polemica e la censura.

Devo dare atto alla collega Giglia Tedesco Tatò di aver riconosciuto, al termine delle lunghe sedute dedicate alla materia regolamentare, la funzione di premessa logica che il Regolamento assume rispetto alle altre intenzioni riformatrici, punto di fondo dell'impostazione repubblicana, e di averlo riconosciuto con grande finezza, come sempre avviene nelle cose che sostiene la senatrice Giglia Tedesco. D'altra parte non è stato forse autorevolmente detto che la regolazione dei lavori della Camera non è un mero fatto di tecnica organizzativa, ma implica la corretta impostazione della più delicata questione di politica costituzionale: far governare il Governo che abbia la fiducia delle Camere, garantendo i diritti delle opposizioni? Invece, fino ad oggi, il sistema parlamentare italiano è stato dominato dal vecchio principio garantista delle Camere «padrone del proprio ordine del giorno». Lo squilibrio era ed è certamente più forte alla Camera che al Senato, e credo anch'io che si debba ascrivere alle presidenze di Amintore Fanfani il merito di aver resistito alle sirene dell'assemblearismo e di aver impedito quei guasti, al risanamento dei quali la Camera dei deputati dovrà dedicare tante energie e tanto tempo.

Quando avremo chiuso il capitolo del Regolamento, il Senato affronterà l'altro grande tema che è sul tappeto, quello del rapporto tra le due Camere. Già esiste su questo una relazione introduttiva importante del presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, senatore Leopoldo Elia. Lasciamo stare la contrapposizione di bandiera tra monocameralismo e bicameralismo; la discussione oggi è tutta all'interno del secondo corno del dilemma: bicameralismo perfetto o bicameralismo imperfetto. Qui veramente la funzione e il ruolo che noi abbiamo assunto sono stati – crediamo – importanti, sia nella preliminare tutela del principio della assoluta parità e dignità delle due Camere, nell'ambito della concezione unitaria del Parlamento, voluta dai costituenti, sia nel riconoscimento della necessità della partecipazione delle minoranze alla determinazione dei nuovi equilibri non come forze residuali, ma come elementi alla pari in ogni fase del processo parlamentare. Un ruolo esaltato soprattutto dalla Presidenza del senatore Giovanni Spadolini, allo stesso tempo intransigente sui princìpi e pronto a svolgere l'alta azione arbitrale che è così essenziale nella tessitura di trame tanto complesse e delicate. Si è scritto di un Presidente fortunato in questa impresa, nato, come affermato da un giornale di Milano recentemente, con la camicia. Ma noi che gli siamo stati vicino e che abbiamo concorso per la nostra parte a realizzare le speranze, possiamo dire che di fortuna ce ne è stata poca e che c'è stata invece una assoluta determinazione a tenere il Senato come punto di riferimento della parte positiva della riforma delle istituzioni parlamentari; una riforma che riconduce innanzitutto l'istituzione alla volontà straordinariamente innovativa – potrei anche dire rivoluzionaria – dei costituenti, l'introduzione cioè nel nostro ordinamento della nozione giuridica di «parlamento».

Nel vecchio Statuto – come ha scritto Manzella – non si parlava di Parlamento ma solo delle due Camere, nè esistevano momenti del loro spirito unitario.

Il Parlamento invece è un organo unico a struttura complessa. Questo ha portato Alessandro Natta a scrivere nel 1976 che l'articolo 55 della Costituzione, introducendo non già il bicameralismo (che c'era già in epoca statutaria) ma la nozione di parlamento, ci ha collocato in una forma particolare di monocameralismo in cui dovrebbero emergere più le esigenze della cooperazione che quelle della differenziazione. Detto articolo del 1976 su «Critica marxista» andrebbe letto molto attentamente.

Questa lettura corretta della nostra Costituzione ha portato noi repubblicani, nel dibattito che si è svolto lungo tutto il 1988, a sostenere che i danni della ripetitività, propri di una concezione separatista delle Camere finora dominante, non si risolvono cercando di accrescere le diversificazioni strutturali tra le due Camere e neppure sparigliandone le funzioni con tentativi di specializzazione, ma andando nella direzione opposta. In buona sostanza, unitario deve essere il procedimento, diversificata la decisione.

Questa è la posizione che abbiamo difeso e difenderemo al Senato, con quella autorità che ci siamo conquistati portando sempre il Gruppo a sostenere con equilibrio e obiettività, assieme alle posizioni e alle ragioni della nostra parte, gli impegni che ci sono derivati dal sistema di alleanze in cui siamo e il dialogo e il confronto con le forze di opposizione: alleati certamente sicuri e non fluttuanti, ma parlamentari attenti a tutte le varianti e a tutte le possibilità di dialogo.

Nessuno ci potra distogliere, onorevoli colleghi, da questa nostra funzione che coincide integralmente con la nostra storia e con le nostre profonde convinzioni. (*Applausi dal Centro-sinistra e dal centro. Congratulazioni*).

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

CASOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ricollegandomi a quanto detto or ora dal senatore Gualtieri, ritengo anch'io doveroso esprimere al presidente Spadolini il più vivo ringraziamento - e in questo ritengo di interpretare l'opinione della stragrande maggioranza dei colleghi - per l'opera svolta al fine di superare le difficoltà che si sono frapposte alle modifiche del Regolamento e per indirizzarle verso la soluzione più ragionevole e responsabile, avvalendosi della sua autorità e della sua competenza non disgiunte da doverosa fermezza.

Il mio intervento avrà il limitato oggetto del voto segreto, il cui dibattito ha occupato spazi considerevoli sia alla Camera dei deputati che in quest'Aula e ha consentito di esprimere e valutare le diverse opinioni e argomentazioni a sostegno delle tesi contrapposte. Su tale argomento è stato detto tutto o quasi; pertanto nel mio intervento non potrò esimermi da ripetizioni, ma cercherò di farlo con pudore e soprattutto in funzione delle conclusioni alle quali intendo pervenire. Conclusioni che anticipo nella proposizione essenziale che segue: ritengo che la scelta del voto palese in Parlamento e negli altri organismi istituzionali ed elettivi sia lo strumento più corretto e più adatto per esercitare responsabilmente e con chiarezza la pubblica funzione di rappresentanza politica nello spirito della nostra Costituzione, interpretato e percepito alla luce del contesto storico e socio-politico che stiamo vivendo.

Le ragioni che militano a sostegno di questa tesi sono di vario ordine e di varia natura. In primo luogo, il principio di responsabilità che caratterizza i rapporti tra il rappresentante ed il corpo elettorale, tra il rappresentante ed il

partito o raggruppamento politico di appartenenza, tra il rappresentante e il Gruppo parlamentare al quale egli ha aderito e infine – ma non certo da ultimo per graduatoria di importanza – tra il parlamentare e l'istituzione, esige la trasparenza e la ostensibilità del comportamento tenuto nell'adempimento del mandato e innanzitutto del voto attraverso il quale egli esprime la propria volontà ed incide sugli atti aventi rilevanza esterna e costitutiva compiuti dall'organo.

È talmente evidente, infatti, fino ad apparire pleonastico, che una tale responsabilità può essere fatta valere solo ed in quanto si abbia la possibilità di conoscere quali sono le scelte che di volta in volta il rappresentante ha fatto e gli atteggiamenti che ha assunto in ordine ai vari problemi. Se il rappresentante si cela dietro al voto segreto, in tal modo viene garantita non tanto la sua pretesa indipendenza, fondata su un malinteso senso della libertà, quanto piuttosto viene disatteso il diritto di controllo che gli elettori hanno sul suo operato. Non solo, in tal modo può sottrarsi anche ai precisi doveri di solidarietà o comunque di lealtà verso il Gruppo politico o parlamentare al quale ha volontariamente aderito ricavandone tra l'altro precisi vantaggi e precisi sostegni. Doveri di solidarietà e di lealtà che gli impongono, anche nel rispetto dei meccanismi che governano la funzione e l'apparato dei partiti, di manifestare e di esercitare la propria libertà di giudizio e la propria autonomia comportamentale anzitutto all'interno del partito o del Gruppo come contributo al processo dialettico-propedeutico, alla sintesi, e successivamente di acquietarsi per disciplina che non equivale ad appiattimento o a supina acquiescenza ma a responsabile applicazione del principio di maggioranza, ovvero di manifestare il perdurante dissenso esplicitandone le ragioni per consentire al Gruppo o al partito di calibrare più opportunamente le scelte ed eventualmente le proprie valutazioni e per consentire altresì ai cittadini di conoscere atteggiamenti e motivi della condotta dell'eletto.

Ed infatti, in un sistema in cui spetta ai partiti politici e non tanto ai singoli contribuire a concorrere alla formazione delle maggioranze parlamentari, dei Governi e delle linee di politica generale attraverso l'elaborazione dei programmi, non è concepibile che il singolo parlamentare, dissociandosi clandestinamente e senza motivazione attraverso il voto segreto, possa influire su decisioni riguardanti la politica generale del Governo e la sopravvivenza del medesimo senza assumersi, anche di fronte al paese, la corrispondente responsabilità politica. Rafforzano questa convinzione numerosi argomenti, primo fra tutti la constatazione che del voto segreto è stato fatto un uso anomalo e deformato da coloro che la nomenclatura parlamentare gratifica con l'appellativo di «franchi tiratori», i quali, attraverso lo schermo dell'anonimato, non hanno inteso esprimere una più alta coscienza civile rispetto alla pretesa prevaricazione dei partiti, ma si sono resi strumento di gruppi più o meno occulti di interesse o di faide correntizie originate da lotte di potere.

Contro l'adozione generalizzata del voto palese si sono portati numerosi argomenti: tra questi, lo Statuto albertino ed il regime fascista. Come è stato più volte ricordato, lo Statuto del 1848 sanciva la regola dell'obbligatorietà dello scrutinio segreto per la votazione finale dei progetti di legge e per le elezioni interne delle due Camere, ma già allora un autorevole commento allo Statuto del regno faceva osservare che il Costituente piemontese con tale previsione si era proccupato assai più della libertà dei votanti che non del diritto di controllo spettante al pubblico su di essi. Inoltre, l'adozione del

voto segreto finale costituiva una situazione abbastanza isolata nel panorama europeo. Tuttavia, nel contesto socio-politico del nostro paese e nella tumultuosa dinamica delle vicende politiche che accompagnarono la nascita del giovane Parlamento italiano, tale scelta aveva ragionevoli, anche se contingenti, giustificazioni. Infatti la situazione era tale che manifestare liberamente e pubblicamente la propria opinione poteva significare esporre a rischi non solo politici la propria persona ed era comunque evidente l'opportunità di proteggere la libertà di determinazione dei membri del Parlamento dal potere esecutivo che faceva capo al sovrano, donde l'esigenza, attraverso il voto segreto canonizzato come regola al massimo livello legislativo, di accordare prevalente tutela alla libertà dei votanti piuttosto che al controllo spettante ai cittadini.

Il regime fascista, in attuazione del programma di progressivo sfaldamento delle istituzioni democratico-rappresentative, affrontò per fasi successive la tematica del conflitto tra voto segreto e voto palese, giungendo ad abolire del tutto nel 1938 lo scrutinio segreto ed a sancire l'esclusività del voto palese perfino per quanto concerneva l'approvazione finale dei progetti di legge. Orbene, appaiono di tutta evidenza le ragioni che avevano indotto il fascismo ad abolire il voto segreto, ragioni che sono comuni a tutti i regimi dittatoriali ai quali il voto palese serve soltanto per controllare o, peggio, conculcare la libertà dei votanti senza nulla concedere in termini di pubblica e privata responsabilità ai cittadini, cui non spetta alcun potere di controllo e di sindacato.

Assumere come emblematiche le esperienze dello Statuto albertino o del regime fascista è fuorviante perchè trattasi di esperienze legate a situazioni storicamente, socialmente e politicamente contingenti, difficilmente collocabili e ripetibili in situazioni del tutto diverse. Lo scrutinio segreto può essere opportuno in regimi di dittatura, perchè sottrae colui che deve esprimere il proprio voto al controllo dell'autocrate, ma in un regime democratico esso non ha giustificazioni, perchè il controllo al quale esso intende sottrarre i parlamentari è quello necessario e sacrosanto della pubblica opinione. La razionale percezione di queste verità fece sì che l'Assemblea costituente, superando le scelte forse troppo emotivamente sollecitate della Consulta, che aveva ripristinato le istituzioni liberali anteriori al 1922, e in particolare aveva riaffermato il principio della prevalenza dello scrutinio segreto sull'appello nominale, adottò la soluzione di non consacrare nella Carta costituzionale il principio suddetto, ma di deferire all'autonomia regolamentare delle due Camere la scelta e le modalità della scelta fra le possibili decisioni, lasciando al legislatore del Regolamento la possibilità di adottare la soluzione più opportuna e più giusta con riferimento alla corrente situazione storico-politica.

Non v'è dubbio che attualmente, in regime di consolidata libertà e democrazia e di fronte all'esigenza di garantire la governabilità del paese, mettendo la legittima maggioranza al riparo da proditori e irresponsabili colpi di mano, il voto palese sia la forma migliore per garantire il corretto esercizio del mandato parlamentare. Il voto palese è uno strumento moralizzatore del sistema parlamentare che si incentra nella consapevole pubblica assunzione delle responsabilità che discendono dalle scelte effettuate. È uno strumento moralizzatore anche a livello istituzionale, nel senso che consente all'eletto di espletare il proprio mandato con dignità e con onore, al di fuori di ipocriti infingimenti che mortificano e vanificano

l'altezza del mandato pubblico che fiduciariamente i cittadini gli hanno conferito.

Francamente non riesco a comprendere i sostenitori del voto segreto quando esistono concrete esperienze di indiscussa democrazia che affidano al voto palese la propria attività istituzionale e di governo. Mi riferisco ai comuni, alle province e alle regioni che nei loro statuti hanno recepito senza rilevanti eccezioni il principio dell'espressione palese del voto, senza che nessuno si sia mai sentito conculcato nelle proprie libertà, senza che mai nessuno si sia sognato di proporre emendamenti limitativi e soppressivi. Anzi, mi piace segnalare, in quanto esempio emblematico e significativo per la natura del governo che lo ha adottato, lo statuto della regione Emilia-Romagna che, unico a quanto mi risulta, prevede il voto palese anche per l'elezione dell'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e cioè del Presidente, dei due Vice presidenti e dei tre Segretari.

Ciò premesso, esprimo un giudizio complessivamente favorevole al testo che sul punto ha elaborato la Giunta per il Regolamento. Al solo scopo di dare un contributo alla discussione per eventuali correttivi che il Parlamento volesse adottare, farò alcune osservazioni che peraltro non intendo tradurre in emendamenti, ma soltanto in sollecitazioni.

La mia preferenza va naturalmente alla proposta socialista, che aveva il pregio di assegnare al voto segreto il suo ambito fisiologico: votazioni comunque riguardanti le persone e le elezioni mediante schede, ed al tempo stesso di rendere più agevole l'applicazione del Regolamento, non dovendosi distinguere tra caso e caso in sede di votazione. È peraltro questa una posizione superata attraverso le convergenze di compromesso realizzate dalla Giunta per il Regolamento che hanno consentito l'elaborazione di una proposta che ritengo accettabile.

Ritengo di dover sollevare alcune riserve sul quarto comma dell'articolo 25, laddove si consente, a richiesta, lo scrutinio segreto per le deliberazioni che attengono ai rapporti civili ed etico-sociali e sul correlativo settimo comma, laddove si prevede la stessa possibilità nelle votazioni finali sui disegni di legge concernenti prevalentemente le materie di cui al quarto comma, prevalenza la cui sussistenza è decisa dal Presidente del Senato, sentita, ove egli creda, la Giunta per il Regolamento. Il rilievo è di duplice natura. La prima, che concerne l'eccessivo allargamento dello spazio per il voto segreto che, se nella sua funzione e nel suo spirito appare legittimo e giustificato a garanzia della libertà di coscienza, della libertà religiosa e di culto, nonchè a tutela dell'esercizio dei diritti e delle situazioni che nascono dai rapporti etico-sociali previsti dagli articoli 29, 30 e 31, capoverso, non altrettanto giustificato appare negli altri casi che concernono ben delimitati ed ostensibili delitti civili recepiti e tutelati nella Carta costituzionale. La seconda, che concerne l'inevitabile difficoltà di applicazione e di interpretazione della norma che comporta per ogni legge l'individuazione non sempre agevole della materia ai fini della sua riconducibilità o meno nello schema degli articoli richiamati e che comporta altresì, nei casi previsti dal settimo comma, la determinazione del concetto di prevalenza e correlativamente dei parametri qualitativi e quantitativi cui far riferimento.

Vi è, in altri termini, il rischio che dalle nuove norme derivino un appesantimento ed una complicazione dell'*iter* legislativo cui viene offerta l'occasione di ulteriori dispute e di decisioni interlocutorie non agevoli e non prive di effetti politicamente rilevanti. Forse sarebbe stato meglio sopprimere

l'espressione «prevalentemente» con conseguente eliminazione dell'ultima parte concernente la decisione presidenziale. Comunque, trattasi soltanto di un ragionamento ad alta voce che lascia impregiudicata la sostanziale accettabilità dei princìpi recepiti nel nuovo testo dell'articolo 113 quale elaborato dalla Giunta.

Sui disegni di legge costituzionali opportunamente il terzo comma dell'articolo 26 stabilisce, ribadendolo, non solo il principio generale del voto palese (salvo i casi previsti dall'articolo 113), ma anche la obbligatorietà della più responsabilizzante forma della votazione nominale con scrutinio simultaneo. Si tende, da alcuni Gruppi, ad estendere la applicazione dello scrutinio segreto ad altri settori legislativi, tra i quali in primo luogo le leggi costituzionali e di revisione costituzionale previste dall'articolo 138 della Costituzione, che sono adottate con il sistema della doppia lettura e sono approvate dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

La ragione giuridica di tale richiesta emendativa del testo proposto dalla Giunta e seguito all'accordo raggiunto fra i partiti della maggioranza, sarebbe individuabile nell'esigenza di offrire a leggi di tale rilevanza la garanzia di una votazione con metodo differenziato nelle due Camere. Infatti, non avendo la Camera dei deputati ricompreso tra le eccezioni del voto palese le leggi costituzionali, il Senato dovrebbe bilanciare questa decisione adottando in materia il voto segreto. Le ragioni addotte a sostegno di questa tesi non persuadono, anzitutto perchè gli interessi la cui tutela è affidata alle leggi costituzionali sono assistiti per la loro rilevante importanza da una speciale garanzia consistente nella previsione di un particolare procedimento per la loro revisione: l'esame ripetuto della legge costituzionale e l'intervallo di tempo tra l'una e l'altra deliberazione assicurano ad essa una maggiore ponderazione e preservano dal pericolo di revisioni non promosse da seri motivi. Non è senza significato che il titolo VI della Carta costituzionale porti la denominazione «Garanzie costituzionali» e comprenda tanto la disciplina degli organi di giustizia costituzionale quanto quella del procedimento di revisione costituzionale.

Orbene, se per le leggi ordinarie il testo del nuovo Regolamento prevede la votazione palese come regola generale, sul presupposto che tale forma di manifestazione decisoria responsabilizzi maggiormente l'autore in ordine alle scelte che è chiamato a fare e in ordine ai motivi che alle scelte conducono, a maggior titolo deve esigersi lo stesso tipo di scrutinio per le leggi assistite da più intensa garanzia, la cui sorte non può essere affidata ad uno strumento ambiguo, incontrollabile e ingovernabile come il voto segreto che esonera da motivazioni e da responsabilità. Nè si vede la ragione per la quale sulle grandi scelte di principio, che investono l'assetto portante delle istituzioni e dell'ordinamento e quindi per altro verso la funzione stessa del parlamentare al suo livello più alto e qualificante, debba consentirsi la segretezza del voto vanificandosi l'esigenza di garanzia che poggia sulla chiarezza e sulla ponderazione motivata e responsabile della manifestazione di volontà. A sostegno di questa tesi milita anche un argomento testuale dato dall'articolo 121 del vigente Regolamento del Senato, che non risulta emendato o comunque modificato, il quale prescrive che la prima deliberazione prevista dall'articolo 138 della Costituzione per i disegni di legge costituzionale è adottata nelle forme previste dal presente Regolamento per i disegni di legge ordinari, e cioè a scrutinio palese salvo le previste

eccezioni. Nè sembra fondato affidare la garanzia della legge costituzionale al metodo differenziato di votazione delle due Camere. Questo espediente – a mio avviso – finirebbe per creare confusione senza riuscire ad impedire l'intervento dei franchi tiratori nel corso del lungo *iter* legislativo.

Altre proposte riguardano l'adozione del voto segreto per le modifiche al Regolamento, per le leggi elettorali, per i rapporti tra lo Stato e le Chiese. Argomenti di analoga natura a quelli sovraesposti, e comunque ispirati alla stessa esigenza, convergono verso il rigetto di tali proposte, peraltro senza preclusioni insuperabili verso alcune di esse. Pertanto, ritengo di dover concludere il mio intervento auspicando che nessuna dilatazione ulteriore della sfera di applicazione del voto segreto venga apportata. Se ciò dovesse avvenire, tra l'altro in contrasto con precisi accordi di maggioranza, verrebbe arrecato un grave nocumento alla razionale e responsabile funzionalità delle istituzioni parlamentari, esposte al rischio della ingovernabilità e dei colpi di mano di una minoranza occulta che avrebbe sempre maggiori spazi per operare, con la copertura dell'anonimato e non in nome di un legittimo, motivato e palese dissenso. (*Applausi dalla sinistra*).

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

BAUSI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quando pochi mesi orsono decidemmo in questa stessa Aula di approvare nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato (che divennero pochi giorni dopo la legge del 23 agosto 1988, n. 362) fu inevitabile immaginare come sarebbe stato subito dopo indispensabile intervenire sul nostro Regolamento, almeno in quelle parti riguardanti direttamente la legge finanziaria ed il progetto di bilancio, ma insieme a questa anche quella conseguenziale attività che in maggior misura è legata alla funzione, ai poteri e alle determinazioni della Commissione bilancio e ancora più puntualmente all'impatto del parere negativo della 5ª Commissione permanente sulle maggiori spese o diminuzioni di entrate, motivate con la mancata copertura finanziaria richiesta dall'articolo 81 della Costituzione.

Questo argomento è indubbiamente di grande delicatezza e non possiamo nasconderci che anche nella situazione finora vigente talvolta ha presentato motivi frequenti di perplessità. Quindi, è indubbia la necessità di intervenire con regole nuove rispetto a nuove indicazioni legislative. Devo dire, innanzitutto, che le soluzioni alle quali è pervenuto il testo al nostro esame, quanto meno sotto questo aspetto, sono da ritenere ampiamente soddisfacenti. Infatti, i pericoli che potevano presentarsi erano soprattutto due: innanzitutto, quello di un potere di preclusione da attribuire al parere della 5ª Commissione, e tale soluzione sarebbe stata ingiusta e sicuramente inaccettabile, anche politicamente, pur senza voler giungere al dubbio quesito se possa configurarsi un vizio di incostituzionalità in uno strumento regolamentare; l'altro rischio era quello di rimettere ad un voto che non fosse responsabilmente qualificato il superamento di una norma quale l'articolo 81, inserito come prescrittivo nella stessa Carta costituzionale. Ci sembra un giusto momento di equilibrio prevedere, come fa la norma al nostro esame, una pronuncia dell'Assemblea alla quale non si può negare la sua capacità di globale valutazione, affinchè trovi o indichi rimedio all'eventuale divieto dell'articolo 81, ma al tempo stesso prescrivendo, nei casi di specie, la votazione nominale con scrutinio simultaneo pervenendo

con questo a due risultati: la presenza della maggioranza e l'esaltazione della responsabilità di ciascuno con l'essere chiamato personalmente e nominalmente ad esprimere il proprio voto. C'è, dunque, una ineluttabile razionalità nell'aver rivisto le nostre regole interne come conseguenza della modifica delle norme sostanziali che sottendono sempre il fatto procedurale; e lo stesso deve dirsi per l'andamento della sessione di bilancio. Peraltro, le variazioni che sono state proposte, e che adesso sono sottoposte alla considerazione ed all'approvazione da parte dell'Assemblea, non si limitano soltanto a questo. C'è un complesso di modificazioni del vigente Regolamento variamente motivate. Posso anche accettare le modificazioni; ciò che non mi sento di accettare sono però le motivazioni. Dirò subito che non ritengo accettabili molte di esse, che pure sono state espresse anche da autorevoli organi e strumenti d'informazione; infatti, dietro molte di quelle motivazioni (ed è questo che non ritengo accettabile) sembra nascondersi una sorta di insofferenza per questo scomodo Parlamento, che con un quotidiano disturbo dei manovratori sembra costituire, con il voto segreto o con altre gherminelle, addirittura un rischio per la democrazia o, *tout court*, per il buon andamento del paese.

Come appartenente a questo ramo del Parlamento, non posso che rifiutare fermamente quali valide motivazioni simili addebiti. Lo dico nella consapevolezza - non solo mia personale e non solo, forse, della mia parte politica, ma voglio augurarmi di tutti e di ciascuno - che, almeno in quel passato che è nella mia memoria (ma forse ancora più indietro nel tempo) ogni espressione di voto, almeno da parte di questo ramo del Parlamento, ha sempre significato l'assunzione di quelle responsabilità che al Parlamento competono: cioè, di contribuire con l'opera nostra al buon andamento generale delle cose. Se talvolta conflittualità c'è stata nei confronti del Governo, questa ha sempre rappresentato il genuino desiderio e la leale volontà di perseguire, ciascuno per la parte che gli è assegnata dalla nostra Costituzione, quello che una volta, almeno dalla mia parte politica, era chiamato il «bene comune».

Detto questo, sono però ben consapevole che vi sono settori che più degli altri comportano la necessità di salvaguardare una coerenza di indirizzi che è compito del Governo e della maggioranza. Il settore finanziario è sicuramente uno di questi. Comprendo quindi e condivido l'esigenza di garantire quanto più possibile il mantenimento di questa coerenza attraverso il voto palese per quei provvedimenti che in qualche modo siano collegati alla realtà finanziaria del paese nelle sue articolate componenti.

Per il resto, devo dire - e ne chiedo testimonianza ai colleghi del mio Gruppo - di aver avuto larghe perplessità nel guardare al voto segreto come al peggiore di tutti i mali. Mi sono, infatti, riferito alla storia antica del nostro paese e in particolare a quella della mia città; in questa stessa Aula ebbi, del resto, a parlare di Sant'Antonino vescovo e della sua battaglia contro i tentativi di prevaricazione dei Medici attraverso il voto palese. È una perplessità che serve a mettere sul chi vive di fronte a taluni provvedimenti, come quello della preferenza del voto palese rispetto al voto segreto, che potrebbero presentare anch'essi aspetti negativi se non correttamente applicati.

Certo, mi rendo conto che dietro i pro e i contro sta sullo sfondo un problema che è inutile tacere. C'è, diciamolo pure, il rapporto delicato tra il Governo, per un verso, i partiti, per altro verso, i Gruppi parlamentari e

l'entità Parlamento (ma potrei dire, in questo caso, il Senato) nella sua complessa generalità. È un rapporto delicato, in cui l'equilibrio non sempre è stabile e in cui è arduo stabilire una gerarchia incontestabile. Anche immaginando questo complesso di articolati rapporti in termini assolutamente fisiologici, credo siamo tutti convinti che non sia possibile nè giusto sentirsi svincolati dal dovere di orientare le nostre decisioni in base a quelle del partito che ci ha fatto eleggere o sotto il cui simbolo (potremmo dire: in forza del cui simbolo) siamo stati eletti.

Credo non si debba dimenticare l'articolo 49 della Costituzione, in base al quale tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti e di concorrere con metodi democratici a determinare la politica nazionale. Riconosciamo proprio per questo che la nostra presenza alle Camere ha come presupposto l'adesione ai programmi del partito. Certo, possono però verificarsi momenti che sono poi quelli rischiosi e talvolta drammatici per il paese, che mettono a repentaglio questa fisiologia dei rapporti; e crediamo che la responsabilità verso il programma del partito o verso la sua attuazione, nei momenti nei quali vengono ad essere patologicamente intesi, non possa e non debba sommergere in ogni questione la voce della responsabilità personale.

Un partito può vivere soltanto se cerca di comprendere quanto più è possibile la società; l'intolleranza di idee apporta la morte. L'organizzazione che guardasse soltanto alle proprie posizioni di potere non sarebbe più un partito politico e cioè un gruppo di cittadini radunati dal pensiero e dalla coscienza, ma una tribù retta dall'interesse o dai pregiudizi. E confesso di essere fiero di appartenere ad un Gruppo politico che, proprio nelle sue discussioni per valutare il provvedimento regolamentare che oggi siamo chiamati ad approvare, ha tenuto a mettere in prima linea un principio, quello cioè che regolarizza la propria disciplina interna stabilendo risolutamente che la affermazione lievitata dalla seria e convinta riflessione di ognuno e quindi dal suo comportamento, anche diverso da quello del Gruppo, non potrà mai, di per sè, comportare una responsabilità nè disciplinare nè politica a carico dello stesso dissenziente in un pieno e sostanziale rispetto dell'articolo 67 della Costituzione.

Devo aggiungere che potremmo forse trovare qualche osservazione da fare sulle norme che ci sono state proposte dalla Giunta per il Regolamento, ma in linea generale non possiamo che concordare sull'esclusione dal voto palese di quelle regole che possono coinvolgere non tanto le indicazioni generali del Governo quanto le responsabilità che ciascuno, anche di fronte al proprio partito, ai propri elettori e - diciamocelo pure - alla propria coscienza è costretto ad assumere. Sono queste le condizioni alle quali attribuiamo il nostro consenso e che rendono accettabile, al di là di ogni forma inutilmente cogente, il consenso pieno da parte dei senatori.

Anch'io mi associo nel ringraziamento che già è stato avanzato nei confronti della Giunta, nei confronti dei relatori, nei suoi confronti, signor presidente Spadolini, per la sua instancabile dedizione nella ricerca più larga possibile di intese. E mi si consenta di ringraziare anche il Presidente del mio Gruppo, al quale faccio credito di una virtù non poi comunissima nel nostro mondo, cioè quella di una grande lealtà: e di questo gli sono grato.

Allora, se, come altre volte ho fatto, mi sono soffermato a richiamare fatti lontani (e quanto lontani), in particolare della mia città, questi mi sono

tornati alla memoria quando, dalle colonne di qualche giornale, ho letto delle sanzioni anche economiche minacciate ai colleghi deputati in caso di persistenti assenze.

Proprio riferendosi ad alcune prescrizioni che risalgono al 2 marzo del 1303, il Davidson, noto storico, così riporta una decisione allora assunta: «I superiori nominavano altri Consiglieri al posto di quelli che erano assenti o di coloro che, ad onta delle ammende, non intervenivano alle sedute e ciò probabilmente perchè spesso non osavano opporsi apertamente a proposte alle quali non intendevano aderire». Tali provvedimenti si manifestarono ben presto del tutto inutili, perchè il fatto è che ogni volta che una comunità rappresentativa è chiamata a pronunciarsi, occorrono almeno due considerazioni: la prima è la convinzione e la collaborazione più larga possibile dell'intero organismo collegiale, perchè nessuno si senta costretto ad adempiere a regole scritte dagli altri; e in secondo luogo bisogna pur sempre fare i conti con i componenti, ciascuno come persona, e con i valori di fondo ai quali la stessa comunità si ispira.

Mi rendo conto che le nostre scelte conducono ad una responsabilità accentuata del presidente del Senato, al quale vengono demandati delicati poteri essenziali e quindi maggiori oneri per lui, con una remissione di competenza che talvolta vien fatto di domandarsi se è giusto sottrarre al Senato nella sua collegialità. Non poche potrebbero essere le riflessioni, perchè accade che, ogni volta che ci troviamo di fronte a problemi nei quali strettamente è legata la parte più delicata del modo di essere della democrazia, si desidererebbe, quasi per una forma di pigrizia mentale o morale, di poter ancora riflettere: forse un chiarimento ancora. Comunque, nonostante quello che si è detto poco prima, potrebbe ben resistere qualche preoccupazione su un potere eccessivo della 5ª Commissione o, talvolta, suo tramite, su una attribuzione di potere, sostanzialmente vincolante, al Governo, in materia di quantificazione della spesa, sui progetti legislativi di iniziativa parlamentare, parificati, *sub specie*, a quelli di iniziativa popolare. Mi rendo ben conto anche della perplessità sulla diversità di votazione tra Camera e Senato sugli stessi temi o anche sulle contraddizioni che da soluzioni diverse possono verificarsi; ma credo che ben si possa auspicare una messa a punto dopo un periodo di valutazione che anche altri hanno auspicato.

La verifica che mi sembra importante è che al Senato siano riservate le funzioni che come organo legislativo gli sono proprie: iniziativa legislativa, anzitutto (e mi pare non esistano dubbi); in secondo luogo, il sindacato sul Governo, sui suoi atti, sui suoi comportamenti. Sotto questo profilo mi pare di dover denunciare quanto avremo modo di valutare in sede di emendamenti, essendomi permesso di presentare su tale argomento, con alcuni colleghi, due emendamenti. Il primo per sopprimere, salvo i chiarimenti che potranno essere dati e attentamente ascoltati, la cosiddetta interpellanza di Gruppo, che stabilisce un trattamento preferenziale per le interpellanze presentate dal Presidente di Gruppo a nome del proprio Gruppo. Credo che il principio sia pericoloso, essendo l'inizio di una china che può arrivare fino al voto plurimo riservato al Presidente di Gruppo. Ma non basta: c'è poi un limite - come dire? - «mestruale», perchè non è possibile prevedere più di una interpellanza di Gruppo al mese. È vero che non è esclusa la capacità di interpellarlo per il singolo, ma se considero qual è la triste sorte della generalità delle interrogazioni e interpellanze, non

posso che preoccuparmi di vedere istituzionalizzata la postergazione delle richieste singole a quelle di gruppo.

E tanto, invece, mi pare importante un momento colloquiale da intensificare tra Parlamento e Governo, tanto importante mi pare il contributo a creare un clima per il quale il Parlamento per il Governo non sia, come ho detto prima, uno scomodo, ma irrinunciabile elemento, che il secondo emendamento presentato propone la istituzione anche al Senato del cosiddetto *question time* che comporta un frequente e rapido scambio di domanda e risposta tra il Senato ed il Governo. Ho tolto dal mio emendamento la parte relativa a quanto adottato alla Camera, cioè la ripresa via diretta della televisione, solo perchè non so se sia tecnicamente possibile; ma sono finora molto d'accordo, se è possibile, per reinserirla.

Signor presidente, onorevoli colleghi, noi siamo sempre dubitosi quando oggetto di interventi, specie se parziali, sono norme di carattere procedurale così importanti come quelle del Regolamento del Senato. Ed invidio coloro che hanno le certezze, invidio i possessori di certezze, o forse non li invidio per niente.

Uno strumento regolamentare si cambia per due motivi: o non funziona o sono modificate le cose da regolamentare. Lo strumento che ancora presiede alla nostra vita collegiale, costruito con intelligenza, competenza e passione, a mio giudizio, ha egregiamente svolto la sua funzione. Oggi sono cambiate viceversa, come ho detto, le cose da regolamentare. Ma il nostro atto di oggi vorrei vederlo caricato di un significato più alto. Vorrei vederlo non come un rimedio per stato di necessità, ma come un contributo al crescere della democrazia stessa nel nostro paese, per il suo benessere, per il suo futuro, che sono poi le cose che danno il senso vero qui della nostra presenza. (*Applausi dal centro, dalla sinistra, dall'estrema sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fontana Alessandro. Ne ha facoltà.

FONTANA ALESSANDRO. Illustre Presidente, colleghi senatori, tenterò – non so se ci riuscirò – di illustrare la posizione del partito della Democrazia cristiana (come hanno fatto in maniera molto viva e brillante altri colleghi, a cominciare dal senatore Mazzola) e di spezzare una lancia a favore di una ipotesi di mediazione sostenuta da un emendamento firmato anche dal sottoscritto, che tende, da un lato, a conservare un'intima coerenza con la posizione assunta dal mio stesso partito e, dall'altro, ad alleggerire la pressione e la conflittualità sul tema del Regolamento, in linea con gli auspici formulati qui con tanta passione dal presidente Spadolini.

Presidenza del vice presidente TAVIANI

(*Segue* FONTANA ALESSANDRO). Ho l'impressione che, dopo aver ascoltato molti interventi, tutti noi nell'affrontare questo tema ci troviamo di fronte a due esigenze estremamente vive e pressanti: la prima – che mi pare quella più importante, rappresentando una svolta nella nostra prassi

parlamentare - riguarda la necessità dell'affermazione piena e convinta del principio di maggioranza, un principio che è sempre stato presente nella nostra tradizione parlamentare, ma che fin dai tempi della Costituente è stato guardato con una certa diffidenza da coloro che pensavano che la vittoria elettorale prossima futura fosse di altri e che, quindi, hanno cercato attraverso diversi istituti garantistici non dico di eliminare il principio stesso, ma quanto meno di imbrigliarlo per renderlo meno operante. Abbiamo assistito così ad una sorta di eterogenesi dei fini: mentre i partiti di centro (la Democrazia cristiana e il Partito liberale) alla Costituente sostennero determinati istituti che trovarono l'opposizione delle sinistre - le quali, cioè, votarono contro il *referendum*, la Corte costituzionale, le regioni e il bicameralismo - questi stessi istituti divennero poi la bandiera delle opposizioni.

Il risultato è stato che il diritto di voto nel tempo si è trasformato in una sorta di diritto di veto e l'uso spesso smodato del voto segreto è diventato lo strumento principale per intaccare il principio di maggioranza.

Essendo ormai superate le diffidenze di allora, ritengo personalmente - e devo dare atto al Partito socialista di essere stato il più convinto su questa linea - che occorre entrare in una nuova fase, nella quale il principio di maggioranza deve esprimersi nel modo più limpido e più chiaro, costrigendo tutti a giocare a carte scoperte. Questa mi sembra una svolta importante, un passaggio inevitabile, destinato a far crescere la nostra democrazia.

Dal punto di vista della nostra concezione democratico-cristiana, siamo convinti di tutto ciò anche perchè riteniamo che ancora non sia stato inventato un istituto diverso che consenta a tutti di esprimere liberamente la propria opinione e che costringa tutti a tener conto dell'opinione degli altri perchè se non si raggiunge la metà più uno, le idee espresse non diventeranno mai idee-forza e non saranno quindi in grado di modificare la realtà.

Pertanto, la nostra adesione è sempre stata chiara nei confronti della riaffermazione di questo principio proprio perchè consente l'espressione massima della libertà individuale e dei Gruppi e, nello stesso tempo, il massimo di apertura e di solidarietà nei confronti degli altri. Perciò il fatto che noi decidiamo in un Regolamento che il voto palese è la regola, mentre il voto segreto è l'eccezione, rappresenta un fatto importante.

La seconda esigenza che viene avanti in maniera pressante è, tuttavia, rappresentata dal fatto che nel frattempo, in questi quarant'anni, il ruolo dei partiti, che sulla base dell'articolo 49 della Costituzione dovrebbe essere discreto, è diventato via via sempre più corposo ed invadente. Sono convintissimo che oggi più che mai è importante difendere il ruolo dei partiti, cioè difendere la possibilità di conciliare gli interessi parziali con gli interessi generali: questo è possibile attraverso i partiti in una fase nella quale siamo in presenza di tendenze (non c'è il senatore Bobbio che lo confermerebbe) volte a stabilire accordi comuni, non accordi generali. Si tratta cioè di una fase neocorporativa, in cui si stabiliscono accordi comuni a coloro che siedono al tavolo delle trattative senza tener conto di tutte le forze che non sono organizzate, che non hanno strumenti di persuasione e di pressione, cioè dei più deboli ed indifesi. Il partito, nel suo sforzo incessante di riequilibrare sul piano soggettivo una situazione oggettivamente squilibrata, ritengo debba avere ancora un ruolo importante ed insostituibile.

Tuttavia, non possiamo ignorare che qualcosa è cambiato nella lotta politica del nostro paese in questi quarant'anni. Il parlamentare deve

sicuramente, come è stato detto dal collega Bausi, soprattutto al partito la propria elezione; però è altrettanto vero che in genere i partiti rappresentano solo il 10 per cento, quanto ad iscritti, del corpo elettorale. Se poi andiamo a vedere come sono reclutati in molti casi questi iscritti, siamo di fronte ad un rischio continuo che è quello che il 10 per cento, magari mal rappresentato, si sostituisca al resto. Il rischio è che la parte si sostituisca al tutto e quindi il parlamentare, sottoposto a disciplina di partito, si trovi nella condizione senza scampo o di rompere la disciplina del partito o di rompere un rapporto che nella Costituzione viene sottolineato con estrema chiarezza – si dice senza vincolo di mandato – con il proprio elettorato. Dobbiamo quindi evitare che attraverso l'abolizione del voto segreto venga rafforato il potere sostitutivo da parte del partito nei confronti del Parlamento e dunque nei confronti della società.

Noi democratici cristiani abbiamo ricevuto una grande lezione da parte di Moro, il quale in una delle fasi più drammatiche della vita del nostro partito e del nostro paese, per compiere la scelta che portò alla «solidarietà nazionale», con il famoso discorso del 28 febbraio 1978 non scelse nè la direzione, nè il Consiglio nazionale del partito ma i Gruppi parlamentari, intendendo con questo coinvolgere non solo il 10 per cento degli iscritti ma l'universo delle preoccupazioni e delle attese che intorno al nostro partito in quel momento si raccoglievano.

Dunque, siamo in questa situazione precisa: come affermare, da un lato, il principio di maggioranza senza ledere l'autonomia del Parlamento e del parlamentare e come, dall'altro, esaltare il ruolo di indirizzo del partito senza incoraggiarne le tendenze onnivore? Questi sono gli interrogativi cui dobbiamo rispondere mentre affrontiamo il tema del Regolamento.

Ritengo che la scelta non sia facile e che nessuno abbia in tasca la ricetta. Però – ed è una scelta fattibile – ritengo si possa camminare all'interno di questo sentiero stretto senza cadere nè a dritta nè a manca, senza sbandare in maniera nevrotica, come in alcuni casi mi pare sia successo alla Camera dei deputati, mantenendo, cioè, una posizione equilibrata, salvaguardando le due esigenze fondamentali e insopprimibili prima descritte. Come fare? Mi pare che da parte di tutti sia stata intanto espressa un'esigenza molto chiara: riaffermare, senza retorica naturalmente, la specificità e il ruolo del Senato. Questo mi pare sia uno dei punti sui quali dobbiamo insistere. Un ruolo che – come è stato ricordato da tanti – ha sempre visto il Senato della Repubblica usare del voto segreto senza mai abusarne: non credo che non ci sia mai stata una imboscata di franchi tiratori capace di far cadere i Governi nel Senato della Repubblica.

Si parla tanto di differenziare i ruoli delle due Camere. Questa mi pare sia una occasione unica forse irriperibile per dimostrare che il Senato mantiene un ruolo riflessivo, di raffreddamento anche per quanto riguarda i Regolamenti, nei confronti delle scelte fatte alla Camera, esaltando così le funzioni di questo organismo che nel complesso dell'ordinamento ha un ruolo ben preciso ed inconfondibile.

In secondo luogo, ritengo – e questo è il senso dell'emendamento che abbiamo presentato – necessario collocare tra le eccezioni tutte quelle materie che esulano per loro natura da una rigida applicazione del principio di maggioranza perchè attengono a valori che spesso preesistono a qualsiasi maggioranza contingente e che hanno una valenza per così dire prepolitica, nella quale si riconoscono anche coloro che non fanno parte di una

determinata coalizione di Governo. Questa mi sembra la strada maestra sulla quale dobbiamo incamminarci. Ad esempio, sono convinto che la legge elettorale non necessariamente debba rientrare tra queste eccezioni, anche se l'esperienza storica ci dimostra che nel 1923 i deputati di un Parlamento libero approvarono una legge elettorale che prevedeva la loro esclusione dal Parlamento!

Perciò, per quanto riguarda le leggi elettorali, siccome la nostra consapevolezza è che esse non sono mai neutrali, perchè tutte le leggi elettorali di questo mondo si fanno per favorire qualcuno e per danneggiare altri, ritengo sia meglio che tutto ciò appaia alla luce del sole e che le scelte in proposito non avvengano attraverso accordi sotterranei (magari col voto segreto). È per questo che inviterei - se mi è consentito - anche il Gruppo comunista a meditare su questo punto: e ciò non perchè c'è stato un accordo di maggioranza secondo cui il Senato ritiene che le leggi elettorali possano essere votate a scrutinio palese, ma perchè, essendo stato previsto alla Camera lo scrutinio segreto, il voto diverso del Senato può rappresentare un benefico bilanciamento. Pertanto, per quanto riguarda le leggi elettorali, ritgengo che quanto previsto nell'articolato possa andare bene, perchè ritengo lo scrutinio palese più confacente alla difesa dei valori che sono implicati in scelte di questa natura.

Tuttavia, per quanto riguarda le leggi costituzionali e il Regolamento del Senato, ritengo che su questo debba essere riconfermata solennemente l'eccezione alla regola del voto palese, cioè l'uso dello scrutinio segreto. Dico questo perchè qui siamo in presenza di valori, come ho detto, che non sono patrimonio soltanto di un partito o di una maggioranza, ma sono patrimoni comuni che vanno garantiti e difesi, sia per quanto riguarda il Regolamento, sia per quanto riguarda le leggi costituzionali, da parte di tutti, perchè sono la base e la precondizione che permette poi a tutti di dividersi, di fare le maggioranze, di orientarsi politicamente in una direzione oppure nell'altra. In più, ritengo che isolare soltanto alcuni articoli della Costituzione per dire che solo le leggi che si riferiscono ai diritti previsti in questi articoli possono essere votate a scrutinio segreto possa dare la sensazione di assegnare un rilievo diverso a questi valori e a questi diritti, quando invece la Costituzione italiana è talmente organica ed omogenea in tutte le sue parti per cui tutto si lega, nel senso che certi diritti non possono essere separati dagli altri.

Pertanto, dare questa sensazione mi parrebbe una sorta di regressione allo Statuto albertino e non una attuazione piena della Costituzione italiana. Infatti, se andiamo a vedere, molte libertà formali erano previste anche nello Statuto albertino, soprattutto per quanto riguarda i diritti politici e i diritti individuali. La grossa novità della Costituzione italiana, il salto vero che c'è stato lo troviamo nell'articolo 3 della Costituzione, che recita che la Repubblica non solo garantisce formalmente le libertà, ma si impegna a rimuovere gli ostacoli per renderle effettive. La vera grande novità della nostra Carta costituzionale consiste nel fatto che non esiste libertà senza liberazione, come non esiste liberazione dall'ignoranza, dalla povertà, dalla malattia e dalle varie forme di schiavitù, senza la certezza del diritto, cioè senza la libertà. Per questo motivo, io con altri amici ho sostenuto - e sosteniamo - questo emendamento, che si riferisce in modo particolare al Regolamento e alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Signor Presidente, pochi giorni fa il presidente Spadolini, commemorando con animo commosso il senatore Perna, citava dello stesso una frase

molto bella e significativa. Il compianto senatore Perna, esaltando la nostra Carta costituzionale ed il nostro sistema, sosteneva che la nostra Costituzione è sufficientemente rigida da impedire alle forze politiche di essere prigioniere delle situazioni contingenti, ma sufficientemente elastica da consentire alle forze politiche e sociali di adeguarsi, in maniera duttile e prensile, alle profonde trasformazioni in atto nella nostra società. In effetti, ritengo che, al di là di tutte le disfunzioni che vi sono, noi siamo riusciti in questi quarant'anni, proprio sulla base della Costituzione (e per questo motivo riteniamo il nostro emendamento importante), a conciliare due aspetti che generalmente sono inconciliabili: una rapida trasformazione determinata dai processi di industrializzazione ed il potenziamento e la difesa di tutte le libertà. Dico che tali aspetti sono difficilmente conciliabili perchè l'esperienza di altri paesi industrializzati è diversa dalla nostra. Infatti, dove l'industrializzazione è stata vasta, come presso di noi, essa non si è verificata in pochi decenni, ma in circa 200 anni di storia (Inghilterra, America, Francia e Germania); dove è stata altrettanto rapida e forzata - perchè di questo si è trattato - come nei paesi del socialismo reale, il prezzo che è stato pagato sul piano della libertà credo sia incalcolabile.

Siamo riusciti con questo strumento a nostra disposizione, la Costituzione (questa Carta di cui parlava Perna, rigida ma flessibile), a conciliare due aspetti che tendono a divaricarsi. Infatti, i rapidi processi di industrializzazione invocano sempre scelte rapide ed autoritarie, mentre il metodo della libertà, il metodo parlamentare (e quando dico Parlamento non alludo soltanto al Senato e alla Camera dei deputati, ma alle migliaia e migliaia di piccoli parlamenti che abbiamo disseminato - i comuni, le province, le regioni - in tutto il paese) invoca invece pazienza, tolleranza e soprattutto consenso. Oggi ci troviamo in un periodo nel quale questo difficile equilibrio, che siamo riusciti a conservare finora tra sviluppo e libertà, rischia di spezzarsi. Per quale motivo? Perchè siamo in presenza di processi nuovi, di grosse ristrutturazioni tecnologiche ed industriali; siamo in presenza di concentrazioni finanziarie e dell'informazione, di processi di internazionalizzazione della nostra economia, cioè di processi che tendono a compiere le scelte decisive non già in liberi Parlamenti, bensì al di fuori di essi e a chiedere ai liberi Parlamenti una mera ratifica di scelte avvenute altrove. Ecco perchè vogliamo difendere le prerogative che ci sono state date e mantenere, mettendolo al riparo da ogni tentazione, l'equilibrio tra sviluppo e libertà.

Ciò che mi preoccupa, signor Presidente, è soprattutto - come ricordavano, tra gli altri, i colleghi Riva e Bausi - la marea montante dei denigratori del Parlamento, che avanza nel paese attraverso gli organi di stampa e la stessa televisione di Stato. Si tratta d'una marea che è sospinta da realtà che tendono a sbarazzarsi di tutto ciò che le costringe a fare i conti con l'interesse generale e che vedono nei Parlamenti e nella politica un ostacolo insopportabile ed un fastidio inutile.

Abbiamo letto di recente, del resto, certe incaute affermazioni di un illustrissimo professore universitario e certi suoi giudizi pesanti sull'inutilità e sull'impreparazione dei parlamentari: cioè dei *peones*, come li si definisce in maniera spregiativa. Ebbene, vorrei ricordare che in anni difficili della storia del nostro paese (questa non vuole certo essere un'offesa ad una professione alla quale mi onoro di appartenere), tra i professori universitari, pur essendo migliaia, soltanto pochissimi - si potevano contare sulle dita

delle mani – rifiutarono di giurare fedeltà al fascismo. In quello stesso momento storico (e mi rivolgo a lei, signor Presidente, che è consapevole di quanto la libertà sia costata al nostro paese), le carceri prima e le fosse comuni poi si riempivano di oscuri militanti di partito, di sindacalisti, di amministratori comunali: di quei *peones* che oggi vengono disprezzati e che sicuramente non possiedono tutte le conoscenze e le nozioni di cui si arricchisce il sapere di tanti professori universitari, ma che allora, come oggi, sanno dove stanno la dignità della persona ed il coraggio civile. (*Applausi dal centro, dalla sinistra, dall'estrema sinistra e dal Gruppo federalista europeo ecologista. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Strik Lievers. Ne ha facoltà.

STRIK LIEVERS. Signor Presidente, colleghi senatori, credo che dobbiamo essere tutti consapevoli che quello della discussione delle regole è uno dei momenti più solenni della democrazia, anche se forse, purtroppo, non tutti in quest'Aula mostrano al dibattito e all'elevatezza di quanto viene detto la giusta attenzione.

Se così è, ritengo essenziale capire se i binari della discussione, definiti con le proposte emendative in esame, avanzate dalla Giunta per il Regolamento, siano quelli giusti. Da questo punto di vista, cogliamo elementi di soddisfazione e valutiamo positivamente parte delle proposte; sotto altri aspetti, abbiamo invece motivi di preoccupazione.

Abbiamo motivi di preoccupazione, signor Presidente, quando vediamo proposte di modifica del Regolamento che – ciò non è colpa di queste proposte, ma risale a responsabilità politiche generali – non sanno e non possono collegarsi con un piano serio di riforme istituzionali che, con il passare dei mesi, svanisce all'orizzonte; quando vediamo delle concessioni alla demagogia le quali si concretano nel porre l'enfasi sulla ricerca di soluzioni di problemi che in realtà non esistono o che non sono quelli primari.

Non voglio ripetere le considerazioni che hanno già fatto su questi argomenti i colleghi Spadaccia, Corleone e, in parte, anche il collega Pollice, con cui abbiamo concordato una serie di proposte emendative, ma molto rapidamente su un paio di punti vorrei, da questo punto di vista, richiamare l'attenzione dell'Assemblea o, meglio, di quello che resta dell'Assemblea.

Insomma, tutti sappiamo e tutti ci diciamo, almeno quando siamo fuori di questa Aula, nei corridoi, che le questioni del voto segreto, le questioni dei tempi degli interventi, i problemi che possono nascere per la funzionalità del Senato per quel che riguarda la verifica del numero legale, tutti questi fattori non sono mai stati dei problemi per questa Assemblea (al di là ora delle questioni di principio che si possono anche legittimamente porre e che è giusto porre); ma se noi andiamo ad una modifica del Regolamento pensando alle necessità del lavoro di questa Assemblea, allora, signor Presidente, come si può dire che sono queste le priorità su cui è opportuno concentrare le intelligenze, è opportuno concentrare anche il confronto e lo scontro politico? Il voto segreto non è prassi se non eccezionale di questa Assemblea, le verifiche del numero legale che hanno bloccato momentaneamente l'*iter* di un disegno di legge in questa legislatura si contano sulle dita di una mano (il collega Corleone lo ha detto ieri, riportando le cifre esatte).

Ora, in questo suo alto intervento, il collega Fontana ha posto i problemi del rapporto fra il partito ed il parlamentare e del principio di maggioranza, ed è vero che molte delle considerazioni che il collega Fontana ha fatto rispondono alla logica del nostro ordinamento costituzionale; ma se è vero che è funzionale e necessario che valga il principio di maggioranza, che presuppone il concetto di disciplina di partito, allora noi possiamo ammettere, senza sancire una mostruosità giuridica e politica, il concetto di disciplina di partito applicato al parlamentare, che è rappresentante del popolo senza vincolo di mandato. Bisogna garantire in qualche maniera la democraticità e la trasparenza nel modo di formazione di quella direttiva a cui, con la disciplina di partito, si vuole vincolare il parlamentare; ecco qui davvero il discrimine rispetto al quale si possono valutare in un modo o nell'altro le proposte volte a limitare il voto segreto, perchè il problema vero non è quello del rapporto fra il parlamentare e un dittatore o tra il Parlamento e l'opinione pubblica. Il problema vero che sta davanti a noi è quello della regolamentazione in un modo o nell'altro; se non la si effettua, la regolamentazione sarà quella della partitocrazia. Il problema è quello del rapporto tra il parlamentare e il partito e quindi della natura del partito.

Così, su questi temi si sono definite delle soluzioni, che anche proprio in via di principio credo siano inaccettabili. Mi riferirò soltanto, e non aggiungerò altro su questo, alla questione della verifica del numero legale. Sappiamo quante volte ci troveremo in quest'Aula, stando alla prassi consolidata, in una situazione in cui la richiesta della verifica del numero legale, alla stregua delle nuove norme proposte, non sarà possibile, perchè non vi saranno in Aula abbastanza senatori, anche unendo quelli appartenenti a tutti i Gruppi, per richiedere la verifica. In questo modo avremo la sanzione. Qualcuno diceva che è demagogico quello che ha detto il senatore Spadaccia, cioè che voi sancite il principio dell'assenteismo. Con queste norme lo sanciamo in modo addirittura grottesco, con la presunzione della presenza obbligatoria della maggioranza che è richiesta dalla Costituzione. Abbiamo qui un problema, signor Presidente, quello di tutelare il cittadino: è il cittadino che ha il diritto di avere un Parlamento i cui componenti sono pagati (diciamole queste cose), il cittadino ha il diritto di vedere le leggi votate dalla maggioranza degli eletti. E allora, introdurre ostacoli ulteriori a fronte di quello che dovrebbe essere un dovere istituzionale - per questo abbiamo proposto emendamenti - di verifica d'ufficio da parte della Presidenza del numero legale, significa proprio compiere un atto di spregio ai diritti dei cittadini, oltre che alla lettera e allo spirito della Carta costituzionale che su questo dà indicazioni chiarissime.

Porre tali problemi in questa Assemblea, significa porre degli pseudoproblemi: non sono questi i meccanismi che hanno portato ostacoli al buon funzionamento dell'Assemblea, mentre ci sono problemi veri a cui occorre dare risposta perchè questo ramo del Parlamento possa funzionare, così come i cittadini hanno diritto, per i problemi maggiori e per quelli minori. In questo senso è stato compiuto un lavoro importante e positivo da parte della Giunta per il Regolamento. Ieri, il collega Corleone ha ricordato, fra i punti della proposta della Giunta a cui è venuto e viene il consenso da parte del nostro Gruppo, quelli che riguardano la Giunta per gli affari delle Comunità europee, il ruolo meglio specificato della Commissione giustizia, l'allargamento dell'Ufficio di Presidenza, in ordine al quale da parte del nostro

Gruppo vi è pieno consenso alle preoccupazioni e indicazioni che sono venute dall'intervento del senatore Riz.

Riguardo questo intervento, signor Presidente, vorrei soffermarmi sul primo punto, quello che concerne la nuova definizione dei poteri della Giunta per gli affari delle Comunità europee, un tema sul quale vi è una pregevole e nitida relazione del presidente Fabbri, su cui si è già soffermato il presidente della stessa Giunta, senatore Malagodi. Qui davvero c'è la necessità e l'urgenza di intervenire con riforme regolamentari: dopo tanti anni occorre adeguare il Regolamento del Senato e quello della Camera dei deputati ad una grande riforma istituzionale che è già stata attuata e che troppo spesso ignoriamo nei nostri comportamenti: l'entrata in vigore nel nostro sistema istituzionale del diritto comunitario, un diritto che prevale su quello interno. A questo proposito, la sentenza del 5 giugno 1984 della Corte costituzionale (presidente Elia e relatore La Pergola) ha chiarito definitivamente che la legge italiana non può neppure interferire nelle materie già disciplinate dai regolamenti comunitari. Quindi non soltanto le leggi preesistenti, ma anche le nuove leggi non devono essere in contrasto con i regolamenti comunitari, altrimenti esse non sono applicabili. Poi ci sono le direttive comunitarie, che stabiliscono i limiti entro cui il Parlamento è chiamato a legiferare su una determinata materia.

È quindi veramente paradossale che il Parlamento legiferi ignorando questa realtà. Da questo punto di vista la proposta della Giunta per il Regolamento, volta ad accrescere il ruolo, i poteri e le responsabilità della Giunta per gli affari comunitari, rappresenta un indubbio passo avanti, tant'è che il nostro Gruppo - lo si può notare anche dagli emendamenti che abbiamo presentato - è pienamente favorevole a che si vada avanti in tale direzione. Ci sembra tuttavia opportuno precisare ulteriormente alcuni aspetti, dal momento che sono in discussione dei punti nodali per la qualità della nostra vita democratica.

Quanto al diritto comunitario, vanno rispettati due princìpi: il primo - al quale mi sono poc'anzi riferito - è quello di legiferare tenendo presente la preminenza del diritto comunitario onde evitare che vengano approvate leggi inapplicabili dal giudice; il secondo - forse quello più importante - è quello di assicurare il più possibile democraticità alla formazione del diritto comunitario.

Vorrei fare qualche considerazione su questo secondo punto. Di tale argomento abbiamo parlato pochi giorni fa in quest'Aula, allorchè si è discusso della cosiddetta legge La Pergola sul recepimento degli atti comunitari, ma già allora purtroppo ne avevamo parlato in assenza di molti colleghi e può essere opportuno richiamare i termini essenziali di quel dibattito. Noi dobbiamo levare e rinnovare un grido di profondo allarme perchè la realtà è che le leggi comunitarie, o meglio quelle che così possiamo definire per la loro sostanza, sono emanate in assenza di un potere legislativo rappresentativo, perchè direttive e regolamenti comunitari sono emanati dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, Consiglio e Commissione che in modi diversi sono emanazioni solo e soltanto degli Esecutivi degli Stati membri, dei Governi degli Stati membri.

Il Parlamento europeo, pur eletto a suffragio universale, emanazione teorica della volontà popolare, non ha poteri in questa materia se non quello di proporre emendamenti che sovranamente poi il Consiglio accetta o respinge, senza nemmeno che il Parlamento possa essere informato riguardo

quali paesi hanno sostenuto e quali hanno avversato gli emendamenti proposti. Il Parlamento europeo non ha poteri; i Parlamenti nazionali non hanno poteri di intervento in questa materia. La realtà è quella di una legislazione di estrema importanza prodotta soltanto dagli Esecutivi con il totale annullamento della distinzione dei poteri fra legislativo ed esecutivo, senza nessun momento rappresentativo presente. E (ad aggravare la realtà) il dato vero che tutti coloro che hanno frequentato gli ambienti comunitari ben conoscono è che le norme comunitarie sono in realtà emanate ed elaborate da burocrazie che in tanta parte sfuggono al controllo stesso dei Governi. Siamo in un regime di sostanziale assolutismo e non sempre è un assolutismo illuminato.

È quello che in sede comunitaria il Parlamento europeo tutti i giorni definisce, inascoltato, *deficit* democratico e questo riguarda non materie marginali ma materie spesso fondamentali; tutta o gran parte della legislazione in materia agricola nasce così. Con il 1992 molti altri settori saranno regolati in primo luogo in sede comunitaria ed intanto e soprattutto per l'80 per cento – è stato detto dal presidente della Commissione della CEE Delors – la materia fiscale sarà regolata al di fuori di qualsiasi intervento e di qualsiasi momento parlamentare. È in preparazione una direttiva della CEE che prevede il divieto per gli Stati membri di finanziare le ferrovie. Basta indicare questi temi ed evocare così per questa via tutti gli altri che si potrebbero citare. Ma è concepibile che in materie di questo tipo, di questa importanza i Parlamenti, tutte le sedi parlamentari, siano esautorati ed inesistenti? Quale Europa immaginiamo in questo modo? Infatti, ad essere espropriata, annullata non è tanto la sovranità nazionale, il cui superamento è un dato positivo, ma è la sovranità parlamentare e rappresentativa.

Pertanto, qui la soluzione naturale – lo abbiamo detto tutti – è quella di conferire poteri al Parlamento europeo, ma intanto è possibile dare almeno ai Parlamenti nazionali ed al nostro Parlamento italiano poteri effettivi di indirizzo al Governo per quanto riguarda le direttive che il Governo dà ai suoi rappresentanti nella Comunità. Altro è che il Parlamento nulla dica su una direttiva come quella che citavo poc'anzi, che vieterebbe il finanziamento statale alle ferrovie e lasci libero il Governo o i suoi rappresentanti di fare di questa materia ciò che vogliono; altro è, invece, che il Parlamento intervenga dando direttive al Governo perchè i rappresentanti italiani sostengano questa o quella linea. Diversa è la qualità democratica che si realizza intorno alla costruzione europea se si adotta l'una o l'altra scelta.

Questa esigenza, onorevoli colleghi, l'avevamo posta con forza pochi giorni fa, quando abbiamo discusso la cosiddetta legge La Pergola, attraverso nostri emendamenti. Voglio ricordare – questo è il punto nodale – che alcuni dei nostri emendamenti non sono stati accolti dal Governo e di conseguenza dall'Assemblea, perchè il Ministro aveva detto che ciò che in sede di legge sul recepimento degli atti si poteva prevedere era un obbligo del Governo di informare il Parlamento sulla base di preparazione degli atti comunitari, oltre che sugli atti comunitari emanati, ma poi – continuava il Ministro – è compito del Parlamento decidere se e come intervenire, a partire da quelle informazioni, per dare direttive al Governo. Allora – aggiungeva il Ministro – questa è materia che attiene il Regolamento; intervenite dunque in sede di Regolamento e di riforma del Regolamento.

Pertanto, sulla base del ragionamento del Ministro, di questa intenzione, di questa manifestazione di disponibilità che il Governo dava ad una volontà

che il Parlamento volesse esprimere in questo senso, il Senato ha votato un emendamento sostenuto dal Governo che prevede l'obbligo per lo stesso di fornire informazioni sulla fase di elaborazione, di preparazione delle norme comunitarie.

Allora, se siamo conseguenti a quello che abbiamo detto, dobbiamo ora intervenire ed a questo scopo abbiamo presentato un emendamento all'articolo 144 del Regolamento, emendamento che non ha significato di contrapposizione alle proposte della Giunta, ma ha proprio il significato di precisazione, tenendo conto del fatto nuovo, intervenuto la settimana scorsa, dell'approvazione da parte del Senato della cosiddetta legge La Pergola.

Si tratta di un emendamento che precisa i modi e gli obblighi, i diritti e i doveri del Parlamento di intervenire per dare direttive al Governo in questa materia.

L'altro aspetto che ricordavo prima è quello della capacità e possibilità per il Parlamento di legiferare con serietà, avendo presente il dato che ormai le compatibilità di cui si deve tener conto nel legiferare non sono più soltanto quelle stabilite nella Costituzione (che è precedente ai Trattati che istituiscono la Comunità europea), cioè la compatibilità costituzionale e finanziaria, ma che esiste anche la compatibilità che potremmo chiamare comunitaria, perchè, come il Parlamento non deve e non può legiferare contro la Costituzione, cioè non deve e non può legiferare in assenza di copertura finanziaria, così non deve e non può legiferare contro una normativa comunitaria che avrebbe prevalenza su quello che il Parlamento altrimenti potrebbe decidere. Per questo abbiamo ritenuto con un gruppo di emendamenti di proporre senz'altro che alla Giunta per gli affari comunitari sia affidata una funzione di filtro analoga a quella che già il Regolamento affida alla 1ª e alla 5ª Commissione; una funzione di filtro per quanto riguarda la verifica della compatibilità comunitaria dei disegni di legge all'esame del Senato. A noi pare che questo sia uno strumento indispensabile perchè il Senato possa legiferare serenamente da questo punto di vista, come anche sono strumenti indispensabili i filtri di compatibilità in sede di 1ª e di 5ª Commissione.

Noi ci rendiamo conto, signor Presidente, che compiere questo salto di qualità comporta sicuramente complessi problemi anche di adeguamento di uffici. Si tratta di organizzare; non è cosa semplice mettersi in condizione di fornire gli elementi di conoscenza e di valutazione al Senato da questo punto di vista. Non credo che gli uffici siano oggi preparati a questo compito. Tuttavia, non sottovalutiamo queste difficoltà e riteniamo che di fronte alla imprescindibilità democratica delle esigenze cui mi sono riferito queste difficoltà si debbano e si possano superare.

Concludendo, signor Presidente, i colleghi vedono che in questo campo non c'è da parte nostra volontà di contrapposizione, in alcun modo, alle proposte della Giunta; si tratta di precisare, di potenziare, di dare certezza – se così si può dire – rispetto a poteri e doveri (perchè vi sono anche doveri nel Parlamento), nella stessa linea che ha ispirato la proposta della Giunta.

Pochi giorni fa, signor Presidente, in quest'Aula, da ogni parte, parlando della cosiddetta legge La Pergola s'era manifestata la consapevolezza della gravità dell'esistenza di questo *deficit* democratico che rischia di far diventare la costruzione europea in qualche modo il contrario di quello che tutti abbiamo detto vogliamo che sia, e cioè un potenziamento della democrazia. Nel momento in cui – lo ricordava poco fa il senatore Fontana –

si va verso una internazionalizzazione dei poteri reali, verso una struttura di poteri reali sovranazionali rispetto ai quali è urgente ed indispensabile creare momenti di democrazia sovranazionale, noi con questa riforma del Regolamento intervenuta in questa sede abbiamo la possibilità di compiere un passo modesto, ma sostanziale, per limitare questo *deficit* democratico e quindi per costruire elementi e momenti di democrazia, al di sopra dei limiti della stessa sovranità nazionale, per dare sapore democratico alla costruzione europea.

Credo che abbiamo la responsabilità di cogliere questa occasione e di non lasciarcela sfuggire.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, mercoledì 16 novembre, alle ore 16,00 anzichè alle ore 16,30, come in precedenza annunciato, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,10*).

DOTT CARLO GUELFI
Consigliere parlamentare anziano del Servizio dei resoconti parlamentari