

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

43^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1979

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI

INDICE

BILANCIO INTERNO DEL SENATO

Discussione:

« Rendiconto delle entrate e delle spese del Senato, per l'anno finanziario 1977 » (**Documento VIII, n. 1**) (*Relazione orale*);

« Progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 1979 » (**Doc. VIII, n. 2**):

PRESIDENTE	Pag. 2167 e <i>passim</i>
ANDERLINI (<i>Sin. Ind.</i>)	2182
BARTOLOMEI (<i>DC</i>)	2189
DE VITO (<i>DC</i>), <i>relatore</i>	2167
FILETTI (<i>MSI-DN</i>)	2179
JANNELLI (<i>PSI</i>)	2195
MODICA (<i>PCI</i>)	2167

DISEGNI DI LEGGE

Annuncio di presentazione	Pag. 2167
Approvazione di richiesta di dichiarazione d'urgenza presentata ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento per il disegno di legge n. 466	
PRESIDENTE	2167

INTERROGAZIONI

Per lo svolgimento di interrogazione:	
PRESIDENTE	2200
SIGNORI (<i>PSI</i>)	2200

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

BERTONE, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 12 ottobre.

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

Annuncio di presentazione di disegni di legge

PRESIDENTE. Sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

ROLLALANZA, FILETTI, FINESTRA, FRANCO, LA RUSSA, MARCHIO, MITROTTI, MONACO, PECORINO, PISANÒ, PISTOLESE, POZZO e RASTRELLI. — « Estensione della legge 22 luglio 1971, n. 536, ai sottufficiali del Corpo degli agenti di custodia » (458);

ROLLALANZA, FILETTI, FINESTRA, FRANCO, LA RUSSA, MARCHIO, MITROTTI, MONACO, PECORINO, PISANO, PISTOLESE, POZZO e RASTRELLI. — « Regolamentazione del lavoro a domicilio » (469).

Approvazione di richiesta di dichiarazione di urgenza presentata ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento per il disegno di legge n. 466

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Deliberazione sulla richiesta di dichiarazione di urgenza, ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento, per il disegno di legge: " Istituzione del Consiglio generale degli italiani all'estero " ». (466).

Poichè non si fanno osservazioni, la dichiarazione di urgenza si intende accordata.

Discussione dei documenti:

« **Rendiconto delle entrate e delle spese del Senato, per l'anno finanziario 1977** » (Documento VIII, n. 1) (*Relazione orale*);

« **Progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 1979** » (Doc. VIII, n. 2)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei documenti: « Rendiconto delle entrate e delle spese del Senato per l'anno finanziario 1977 », e « Progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 1979 ».

Sul documento VIII, n. 1, concernente il rendiconto, è stata autorizzata la relazione orale. Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

DE VITO, relatore. Signor Presidente, ho già detto nella relazione scritta al progetto di bilancio interno del Senato che, anche per quanto riguarda il rendiconto, l'Assemblea è invitata ad approvarlo, con ciò dando un giudizio positivo e favorevole, nel senso che mi rimetto alla relazione dei senatori questori. Mi riservo, in sede di replica, di fare alcune considerazioni concrete.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è il senatore Modica. Ne ha facoltà.

MODICA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la relazione del senatore De Vito richiama molto opportunamente, a mio parere, a proposito dei documenti che discutiamo questa mattina, il dibattito in corso sulla stampa e tra le forze politiche sul modo di essere, sulla crisi e sulla riforma delle istituzioni e sottolinea subito un nodo particolarmente contraddittorio dell'attuale situazione. Si è affermata insistentemente, da un lato, la

cosiddetta centralità del Parlamento e, dall'altro lato, si rileva invece che essa oggi è in crisi, che si indebolisce la capacità del Parlamento di essere effettivamente la sede primaria di incontro, di confronto, di mediazione, di soluzione dei grandi problemi del paese.

Per chi ritiene, come noi, che tale funzione del Parlamento sia aspetto essenziale, insostituibile per la vita e per lo sviluppo della nostra democrazia, il dibattito in corso ed anche questa discussione che si svolge proprio qui in Parlamento, nella sede che deve essere privilegiata per il confronto delle diverse proposte e per le necessarie soluzioni e che tende in particolare a verificare il funzionamento del Senato, per noi, dicevo, il dibattito in corso sulle istituzioni appare come una grande e positiva occasione per individuare i motivi della crisi e per intervenire con soluzioni efficaci.

Tuttavia, nell'affrontare questi temi, non ci si può sottrarre ad una sensazione di disagio in considerazione del fatto che, dopo le iniziative che verso la fine del mese di settembre sollevarono con grande clamore il problema della cosiddetta « grande riforma », si è assistito e si assiste anche in questi giorni ad una progressiva caduta dell'impegno e dell'interesse su questa tematica. Nonostante l'avvio di incontri appositi tra i partiti non soltanto non c'è ancora alcun risultato — cosa che sarebbe ingeneroso pretendere date le evidenti difficoltà e complessità delle questioni da affrontare — ma, dopo più di un mese di discussioni, non si delinea alcun chiarimento su quelli che devono essere gli obiettivi o per lo meno gli indirizzi di una ricerca che possa portare a qualche cosa di concreto.

Non vorrei mettere nel novero di tali forme di scarsa attenzione verso un tema come questo anche il fatto che questa mattina ben sei presidenti di Commissioni permanenti del Senato abbiano ritenuto più urgente affrontare, convocando le Commissioni stesse, problemi certamente di grande rilievo, pur sapendo che (bastava leggere la relazione del senatore De Vito per rendersene conto) in questa nostra discussione non esamineremo soltanto le cifre contabili del bilan-

cio interno del Senato, ma allargheremo necessariamente l'esame anche a quei problemi che appunto lo stesso senatore De Vito ha richiamato.

Eppure credo che questo sia un errore, che il progressivo disimpegno o — se volete — lo scarso impegno nell'affrontare e nel portare avanti questa discussione sia una cosa da criticare e sia in contrasto, del resto, con qualche cosa che è sostanziale nell'orientamento delle forze politiche democratiche. Infatti non mi sembra che sia stato puramente casuale o strumentale od occasionale l'interesse suscitato dalle proposte della cosiddetta « grande riforma », dagli incontri per delinearne i significati.

La vivacità di quelle discussioni, l'interesse sollevato mi pare che trovi poi riscontro anche nell'andamento dei dibattiti più interni ai diversi partiti democratici, dal partito della Democrazia cristiana, che si prepara al suo congresso nazionale, al Partito comunista, che in questi giorni ha visto svilupparsi nelle sue file un importante dibattito. Se si guarda al contenuto di questi dibattiti, alle discussioni in corso nel Partito socialista, alle elaborazioni di carattere teorico di centri intellettuali che ha promosso il Partito socialista, se si guarda a queste tematiche si vede con chiarezza come all'interno di esse ritornino sempre le questioni della cosiddetta riforma istituzionale, e sempre intorno a un tema centrale che è dominante per tutti e che è quello della cosiddetta governabilità del paese.

In sostanza credo che tutte le forze politiche democratiche, o per lo meno quanto c'è di intellettualmente vivo in esse, siano effettivamente alla ricerca di qualche cosa di nuovo, di più precise definizioni, forse di nuove prospettive, di fronte a una crisi profonda, a un processo di mutamento della società che non si è affatto arrestato, che è in corso da decenni, che ha avuto impetuosi sviluppi particolarmente nell'ultimo decennio, anche se sta prendendo vie e dimensioni non ancora tutte esplorate.

Credo che il disagio, l'incertezza, le difficoltà di questo dibattito — e non vorrei che mi si accusasse di essere troppo ottimista nel dare questa valutazione — si debbano ricon-

durre, più che a una volontà di disimpegno, a quella estrema difficoltà che viene presentata dalla complessità dei problemi da affrontare e da risolvere.

Certo, non si può negare che nella condotta di questo dibattito siano apparsi anche abbastanza evidentemente motivi di tatticismo, strumentalismi, superficiali improvvisazioni. È difficile, ad esempio, sfuggire alla sensazione che, pur nella sincera ricerca di nuove condizioni per ripristinare un quadro politico di solidarietà nazionale, si tenti o si rischi senza volerlo di rovesciare sulle istituzioni e sulle loro difficoltà attuali problemi che hanno invece prima di tutto una natura politica, quasi che nel gran clamore di un dibattito che mette in discussione tutto si possano scavalcare i nodi politici decisivi che non si riesce ancora ad affrontare: aprire, per esempio, con i comunisti un complicato dialogo e stabilire un certo rapporto sulle riforme istituzionali che finisca per coprire il mantenimento di una discriminazione nei nostri confronti per quanto riguarda il problema politico fondamentale e centrale che è quello del Governo.

Devo apprezzare in tal senso, cioè nel senso della connessione di tali problemi con le questioni politiche del momento, la relazione del senatore De Vito che riconosce — quando afferma che la cosiddetta governabilità « non dipende soltanto dal pronto rispondere degli organismi istituzionali anche se, ovviamente, se ne giova » e che « per una effettiva governabilità occorre la solidarietà concorde delle forze politiche che ponga le basi per una intesa capace di far uscire il paese dalla lunga crisi » — l'esigenza della solidarietà nazionale.

Questo riconoscimento del senatore De Vito mi sembra opportuno. È anche ben chiaro che i due piani della discussione non devono essere confusi; che non si deve ritenere che automaticamente l'uno coinvolga l'altro. Anche se, evidentemente, c'è un rapporto tra di essi, esiste una specificità delle questioni istituzionali che è precisamente nostro compito affrontare in questa discussione.

Ma in qual senso si deve operare perchè le istituzioni possano — come dice il senatore De Vito — rispondere con la necessaria effi-

cacia di fronte alla crisi? Non possiamo non tenere conto che vengono anche suggerite soluzioni che, a nostro avviso, sono devianti rispetto a questa esigenza. Infatti è apparso abbastanza chiaro che su alcuni pilastri fondamentali del nostro ordinamento, che rappresentano cardini insostituibili della vita democratica della nostra Repubblica, sono stati avanzati suggerimenti e proposte che, se venissero portati avanti, porterebbero a delle conclusioni non certo favorevoli ad una evoluzione democratica delle nostre istituzioni, come, per esempio, quelle posizioni, che noi abbiamo fermamente respinto fin dal primo apparire, tendenti a mettere in discussione la funzione assegnata dalla Costituzione ai partiti politici. Anche se questa funzione non viene svolta oggi in modo del tutto esente da critiche, anche severe, tuttavia essa è una funzione insostituibile che non può essere in alcun modo alterata se si vuole mantenere intatto l'impianto fondamentale del nostro patto costituzionale.

Così dicasi per quanto riguarda il sistema proporzionale che della possibilità per i partiti — tutti i partiti: grandi e piccoli — di essere espressione reale della partecipazione popolare, della formazione della volontà popolare, è un elemento insostituibile. Così dicasi ancora per quanto riguarda il carattere parlamentare della nostra Repubblica che è anch'esso un punto essenziale che non tollera d'essere aggredito con soluzioni tendenzialmente presidenzialistiche di vario tipo, che metterebbero in questione, appunto, un elemento essenziale ed insostituibile di questo nostro patto costituzionale. Così dicasi pure per certi attacchi al ruolo che svolge la contrattazione sindacale, la contrattazione collettiva come formatrice di norme che impegnano l'intero paese, il ruolo dei sindacati e della loro partecipazione alle decisioni pubbliche, anche se, proprio in questo campo, non mancano questioni che esigono una riflessione attenta ed anche dei rilievi critici; se, per esempio, si può dire che deve essere ricondotto nell'alveo di un corretto funzionamento delle istituzioni l'intervento delle forze sociali e dei sindacati nella formazione delle decisioni pubbliche, tuttavia, prima ancora che rivolgere una predi-

ca ai sindacati, occorre che risolviamo noi in sede politica e parlamentare il problema di un diverso rapporto tra Governo e Parlamento a proposito della formazione di queste decisioni e forse anche — e qui vengo già ad una prima proposta, sebbene formulata in termini generici — immaginando e costituendo una sede di carattere istituzionale permanente, oggi mancante, per una forma di raccordo non solo tra sindacati e Governo (raccordo già largamente praticato), ma anche tra sindacati e Parlamento, problema reso estremamente acuto e grave dall'autonoma decisione sindacale di stabilire le cosiddette incompatibilità.

Non mi sembra neanche positivo l'approccio che taluni fanno in questo quadro di proposte di tipo più radicale, di revisione costituzionale, al problema del bicameralismo. Una cosa, mi sembra, è richiamare le posizioni tenute dalle diverse forze politiche nei dibattiti della Costituente, posizioni a tutti note e le cui ragioni furono ampiamente illustrate nel momento del confronto in quella sede; altra cosa sarebbe rifiutarsi oggi di collocare il problema nel quadro politico ed istituzionale attuale, effettivo e, in particolare, non tenere conto che quelle remore, quelle cautele, quelle possibilità di riflessione, di ripensamento che sono la ragion d'essere del bicameralismo, anche nella sua forma italiana, difficilmente potrebbero oggi essere eliminate — ammesso che sia opportuno eliminarle — senza che si vada alla ricerca di alternative che consentano, in forma diversa da quella concessa dall'attuale forma di bicameralismo, d'introdurre le medesime cautele, i medesimi freni, le medesime possibilità di riflessione e ripensamento, sicchè la riduzione ad una delle due Camere comporterebbe probabilmente qualche cosa di molto diverso da ciò che auspicano i monocameralisti, ossia il rischio dell'accrescimento di altri contrappesi, esterni al Parlamento, quali per esempio l'uso dei diritti di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica o l'intervento, già abbastanza espanso rispetto alle previsioni, della stessa Corte costituzionale o la ricerca di una istituzionalizzazione, di un ruolo accresciuto delle formazioni sociali, delle categorie, nei campi finora riservati alle assemblee elettive.

Mi pare che si debba particolarmente apprezzare il fatto che la forma italiana del bicameralismo è fra tutte la più vicina all'ispirazione di chi voleva invece alla Costituente una Camera unica. I fautori della soppressione di una delle due Camere (che poi, chissà perchè, è sempre il Senato) non mi sembrano nel giusto quando, come argomento di polemica, si riferiscono proprio a quella che invece è la caratteristica positiva più significativa del bicameralismo italiano, cioè la natura identica delle due Camere, l'espressione di entrambe da parte della sovranità popolare attraverso l'elezione diretta. Ma proprio questa è una caratteristica che consente di evitare che il bicameralismo in Italia si trasformi in quello che, secondo la concezione conservatrice del bicameralismo, esso dovrebbe essere, cioè uno strumento di verifica dall'esterno, da parte di forze sociali, di rappresentanze delle classi dominanti e così via (o della monarchia, laddove c'è un istituto monarchico), che possa intervenire a frenare le impazienze e i voli della Camera elettiva, dell'unica Camera elettiva di formazione diretta.

Mi sembra che si rischi anche, insistendo in questa polemica, di perseguire degli obiettivi che non sono realistici, con una specie di fuga in avanti, sfuggendo ai problemi reali che si possono e si devono affrontare, perchè certo inconvenienti ve ne sono (ripetitività dei dibattiti, eccessiva lunghezza di determinati procedimenti, eccetera). Ci sono per questo almeno due strade possibili, che non sono in contraddizione fra loro, che possono essere battute contemporaneamente: vi è intanto la strada del coordinamento, ed al riguardo vi sono diverse proposte. Io per esempio condivido la proposta del senatore De Vito — del resto non nuova — di procedere alla definizione dei calendari mediante sessioni alternate tra i due rami del Parlamento; già questo consentirebbe di ridurre di molto la ripetitività e la duplicazione dei dibattiti, darebbe una soluzione automatica, non più basata su problemi di iniziativa più pronta o di prestigio, alla questione di quale sia la sede per discutere determinati temi urgenti: la sede sarà quella che in quel momento ha l'Aula aperta, in base alla definizione delle sessioni.

A questa si possono aggiungere altre proposte, come per esempio quella di aumentare i casi, previsti dalla Costituzione, di sedute in comune, ad esempio la proposta, già avanzata ripetute volte, di ascoltare insieme, Camera e Senato, le dichiarazioni programmatiche del Governo e, secondo alcuni, anche di svolgere in seduta congiunta il dibattito su tali dichiarazioni, lasciando poi a ciascuna Camera, nella sua autonomia, la deliberazione circa la concessione o meno della fiducia.

Sono state anche avanzate proposte relative allo snellimento della seconda lettura delle leggi, come quella di assegnarle di norma in sede deliberante o almeno redigente, o come quella, più arditamente, di stabilire il principio, che naturalmente richiederebbe una modifica costituzionale, del silenzio-accettazione, cioè se in seconda lettura una Camera non ritiene di dover affrontare la discussione ed accetta così com'è il testo mandato dall'altra Camera, quel testo diventa legge.

In particolare è stato proposto di snellire il procedimento di discussione del bilancio dello Stato in seconda lettura e sono stati formulati in tal senso anche precisi emendamenti dei Regolamenti della Camera e del Senato; così pure potrebbero essere meglio coordinati determinati servizi comuni tra i due rami del Parlamento, quali i servizi studi, i servizi di informazione-dati sulla base elettronica, i servizi di biblioteca e così via.

Questa è la prima strada da percorrere, quella del coordinamento. L'altra via può essere quella di una specializzazione, che si può realizzare anche senza alterare il sistema bicamerale. Perché non accentuare le funzioni di controllo assegnate ad una delle due Camere, per esempio al Senato, anche con modifiche regolamentari o costituzionali, discutendo sistematicamente in quella Camera — e ciò non richiederebbe alcuna modifica, ma soltanto una decisione autonoma — con un impegno preciso e pressante le relazioni della Corte dei conti o creando a livello tecnico e forse a livello istituzionale adeguati collegamenti permanenti del Senato con la Corte dei conti? Oppure si potrebbe specializzare il Senato nel senso delle funzioni connesse alla sua diversa derivazione territoriale rispetto alla Camera che trova riferimento an-

che nella Costituzione, dato che il Senato è eletto « a base regionale », portando prioritariamente in Senato l'esame delle leggi riguardanti le autonomie locali e regionali, discutendo con particolare impegno in questa sede le proposte di legge nazionale avanzate dalle regioni che invece subiscono oggi una sorte piuttosto deludente e non assumono alcun particolare rilievo, rendendo continuo anche se in via informale — ma, perché no?, anche questo potrebbe essere formalizzato — un rapporto con le regioni attraverso la Commissione per le questioni regionali che attualmente fa capo al Senato, o in altra forma da precisare.

Credo che contrasti con entrambi questi indirizzi, sia con quello del coordinamento, sia con quello della specializzazione, perché entrambi si riferiscono ad organismi che restano pur sempre tra loro distinti e non si unificano, la proliferazione delle Commissioni bicamerali sulle quali già si è pronunciato ampiamente il senatore De Vito. Per questo motivo, oltre che per gli aspetti di carattere pratico, organizzativo, per le grandi difficoltà che ne derivano all'attività dei parlamentari, pensiamo che la proposta del senatore De Vito di prevedere una drastica riduzione del ricorso a questo strumento debba essere condivisa. Intanto questo si potrebbe fare se le leggi di delega fossero più precise nella indicazione delle direttive per il Governo, sì da rendere non più necessario il ricorso a pareri parlamentari che di solito vengono affidati a Commissioni bicamerali *ad hoc* e che spesso sono pareri inefficaci e talvolta addirittura negativi, perché si riducono a coprire, con un parere disatteso poi dal Governo, responsabilità che il Parlamento ha assegnato direttamente al Governo, invece, attraverso la delega.

Altri passi in avanti si potrebbero fare se le inchieste si adottassero di norma, salvo casi eccezionali, attraverso il procedimento costituzionale dell'inchiesta condotta da un solo ramo del Parlamento, cosa che certamente non ridurrebbe in alcun modo il significato e la portata dell'inchiesta, anzi potrebbe renderla più agile ed efficace. Si potrebbe anche cercare di procedere sulla via di innovazioni organizzative, che del resto all'interno del Se-

nato sono state adottate, per esempio in un caso che giustamente viene segnalato con grande rilievo nella relazione dei senatori questori, quale quello del coordinamento stabilito tra le Commissioni bilancio e finanze e tesoro a proposito dell'andamento della contabilità dello Stato.

Ecco, penso per esempio che, data la competenza delle due Commissioni bilancio e programmazione del Senato e della Camera, ove si potesse estendere quella previsione che è già contenuta nel nostro Regolamento, ma riferita soltanto alle indagini conoscitive (articolo 48, punto 7, cioè la possibilità, quando le indagini conoscitive sono deliberate sullo stesso argomento dai due rami del Parlamento, di procedere ad opportune intese tra i Presidenti delle due Camere per stabilire forme comuni di condotta), se questa norma — dicevo — si potesse estendere anche all'ipotesi di una serie di attività di controllo svolte dalle Commissioni permanenti su aspetti dell'attività di Governo, si potrebbe immaginare che talune Commissioni bicamerali istituite per attività di questo tipo (quella per le questioni del Mezzogiorno o quella per i problemi della riconversione industriale e delle partecipazioni statali) potrebbero essere sostituite in queste loro funzioni da una attività comune delle Commissioni permanenti competenti (bilancio, in particolare) dei due rami del Parlamento, attraverso strumenti agili, come quelli suggeriti già dal Regolamento all'articolo 48 per le indagini conoscitive, quali sarebbero appositi comitati.

Ciò sarebbe importante anche per dotare il Parlamento di strumenti propri di controllo, soprattutto nel campo del governo dell'economia, che è uno dei punti fondamentali delle attuali difficoltà per la cosiddetta governabilità del paese. Ciò consentirebbe di sospingere anche il Governo a procedere più speditamente nel determinare strutture e funzionamenti più collegiali al proprio interno, sulla via di una impostazione programmatica della propria attività, soprattutto nel campo della politica economica; attività programmatica che era stata avviata nel passato con la formazione del CIPE e che oggi viene contraddetta per il fatto che in

tanti altri settori lo strumento del comitato interministeriale viene continuamente rinnovato con formule diverse, riproducendo così, in nome della collegialità, di nuovo il settorialismo. Non si comprende per quale motivo nell'industria, per esempio, debba esserci il CIPI, nell'agricoltura il CIPAA e così via, e perchè non potrebbe una politica programmatica essere raccordata dal Governo attraverso strumenti unitari di valutazione delle scelte.

Se il Parlamento procedesse nel senso indicato ciò servirebbe ad accelerare un analogo procedimento da parte del Governo.

Già da quanto ho detto mi sembra che appaia chiaro, circa le innovazioni costituzionali più radicali che taluni propongono, che noi non siamo del parere di sostenerle. Il senso generale della nostra posizione non tende a una riconsiderazione globale dei valori della Costituzione; riteniamo, anzi, che si dovrebbe cercare di ricondurre le diverse proposte alla coerenza con un disegno unitario, concepito come un disegno che porti avanti quel processo di modificazione (che è stata anche, in certa misura, modificazione costituzionale, ma soprattutto è stata un processo di attuazione costituzionale), che già abbiamo vissuto finora e che ci ha portato all'espansione della democrazia, sia pure con tutte le contraddizioni e le crisi che essa oggi presenta, di una democrazia certamente accresciuta rispetto a quella che abbiamo conosciuto nel primo periodo di vita della Repubblica.

Siamo dunque contrari ad una revisione dei fondamenti della nostra Costituzione, anche se sono possibili e forse necessari adeguamenti e correzioni di singole norme che non alterino il senso complessivo del disegno. Noi consideriamo che l'attuale sistema istituzionale, pur con i suoi difetti e le sue contraddizioni, si è rivelato aperto alle esigenze di sviluppo del paese, capace anche in momenti drammatici di recepire le spinte, di elevare a sintesi politica, di raccogliere e guidare il mutamento che è impetuosamente in atto nella vita del paese. Oggi, tuttavia, si avverte in modo particolarmente acuto una difficoltà in questo rapporto tra le istituzioni e il paese, una crisi.

Quali sono le cause di questa crisi? Intanto c'è un primo punto da osservare: c'è stato un cambiamento profondo nella natura del nostro ordinamento per due fatti convergenti nei risultati anche se di opposta direzione, cioè da un lato la crescita delle istituzioni sovranazionali a livello comunitario, che ha trovato infine nell'elezione del Parlamento europeo il suo momento di più alto rilievo, e dall'altro lato il processo di decentramento verso le regioni. Indubbiamente, questi elementi, per la loro stessa natura, hanno alterato, cambiato profondamente lo Stato italiano. Il fatto che l'ordinamento non abbia seguito adeguatamente, con sufficiente rapidità e prontezza, questo processo di cambiamento, per cercare di dominarlo e di ricondurlo ad una prospettiva unitaria, è una delle cause della difficoltà attuale. Prendiamo, per esempio, il problema del decentramento regionale. Perché non ci dobbiamo rendere conto che abbiamo attuato ancora soltanto parzialmente le disposizioni transitorie della Costituzione? Abbiamo attuato l'ottava disposizione, che voleva l'elezione dei consigli regionali e il trasferimento delle funzioni amministrative; non ci abbiamo messo un anno, ma quasi trent'anni, perché questo processo si può considerare giunto a una soluzione soddisfacente, anche se non completa, solo con il decreto n. 616 del 1977. Si può discutere oggi sull'entità di questo decentramento, sul fatto che ci siano ancora zone d'ombra da chiarire, tuttavia non si può negare che l'ottava disposizione transitoria sia stata sostanzialmente attuata. Ma c'è la nona disposizione transitoria, quella che dice che la Repubblica entro tre anni (non trenta) adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie e al potere normativo delle regioni. Ebbene, se verificiamo lo stato della nostra legislazione e lo mettiamo a confronto con la necessità di consentire alle regioni di essere effettivamente organi di potere legislativo e programmatico e non grossi enti amministrativi aggiunti al corpo tradizionale dello Stato, allora ci rendiamo conto che qui c'è tutto un cammino che deve essere compiuto.

Se guardiamo poi alle istituzioni europee, anche qui ci accorgiamo che il Parlamento è in difficoltà e in ritardo di fronte ai problemi

posti dalla Comunità europea; che l'espropriazione del potere legislativo del Parlamento, determinata dai Trattati di Roma e dal modo in cui il Governo diventa soggetto primario anche della decisione normativa in sede comunitaria, raggiunge in Italia misure che sono molto più marcate che negli altri paesi della Comunità, nei quali i parlamenti nazionali riescono ad esercitare controlli ed interventi sulla normativa comunitaria più efficaci, riescono a conoscere e a dominare più adeguatamente i processi connessi con la realizzazione della Comunità europea. Tuttavia, se al Parlamento si presentano dei problemi in questi due campi, non v'è dubbio che per entrambi questi aspetti il problema decisivo tocca l'istituzione Governo più ancora che l'istituzione Parlamento.

Pensiamo, ad esempio, che la previsione di un indirizzo e di un coordinamento delle attività delle regioni, quale è stata definita nella legge n. 382 del 1975, trova ancora estreme difficoltà ad essere realizzata e che i rapporti tra Governo e regioni continuano ad essere dominati da metodi che non hanno niente a che fare con quella collegialità di responsabilità del Governo che è prevista dalla funzione di indirizzo e di coordinamento; pensiamo che tutto ciò viene affidato a rapporti con i singoli assessori del ramo (oggi pomeriggio, ad esempio, è annunciato l'incontro del Ministro della sanità con gli assessori alla sanità). Ebbene, gli assessori non hanno alcuna rilevanza esterna in base alla nostra Costituzione, che conosce non gli assessori ma la Giunta come espressione collegiale; il fatto che invece si continui a stabilire un rapporto tra singoli ministeri e assessori del ramo non è altro che un tentativo della amministrazione dello Stato di continuare con le regioni la pratica della vecchia burocrazia e del vecchio centralismo, cioè di considerare le regioni come strumenti amministrativi decentrati dell'amministrazione statale, cosa che è in contrasto con i principi di autonomia della nostra Costituzione.

Bisognerebbe mettere fine a questo: le regioni chiedono che il loro rapporto con il Governo non solo vi sia, ma che sia rafforzato e che la capacità di indirizzo del Governo nei loro confronti sia accresciuta, non dimi-

nuita; ma chiedono che ciò avvenga a livello della più alta responsabilità collegiale del Governo e, in modo particolare, che avvenga in un rapporto con la Presidenza del Consiglio dei ministri. Mi pare che questo sia un punto essenziale, e lo stesso Parlamento si troverebbe in diverse condizioni di fronte al problema delle regioni se il Governo adoperasse questo criterio e seguisse questo metodo. Ma guardiamo anche alla Comunità europea. Oggi si denuncia uno scollamento nell'attuazione dei regolamenti e delle direttive comunitarie nei diversi settori interessati. Anche qui il problema della Presidenza del Consiglio, della collegialità del Governo e della capacità del Governo di portare a unità una valutazione delle politiche comunitarie, non lasciandole al dominio dei singoli dicasteri, è una questione essenziale affinché anche il Parlamento, attraverso il Governo, possa effettivamente conoscere e controllare più adeguatamente queste attività.

Per quanto riguarda i problemi nostri, del Parlamento, noi possiamo in questi due campi operare con strumenti che fortunatamente abbiamo. Vi è intanto la Commissione per le questioni regionali, che trova però delle difficoltà ad intervenire in modo più adeguato sulla produzione normativa. Si dice che l'ostacolo sarebbe rappresentato dalle competenze assegnate alle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento che sarebbero concorrenti rispetto a quelle che eventualmente potrebbe assumere — formalmente o non formalmente, non ha troppa importanza, per lo meno all'inizio — la Commissione per le questioni regionali. Tuttavia c'è una differenza fondamentale che è già riconosciuta e apprezzata non soltanto nella Costituzione, ma nei Regolamenti della Camera e del Senato, che attribuiscono alla Commissione per le questioni regionali un particolare compito per quanto riguarda l'insorgere di eventuali contrasti di merito.

Ora, se si osserva che le Commissioni affari costituzionali sono abilitate ad intervenire esclusivamente, o almeno prioritariamente, sugli aspetti di ordine giuridico-costituzionale, mentre ad esse non compete l'intervento sul merito delle leggi statali riguardanti le regioni, si può immaginare che invece, proprio

sui problemi di merito, si possa arrivare a stabilire una qualche forma di convergenza degli orientamenti del Parlamento attraverso una sede unica di valutazione consultiva, perchè non è ammissibile che nelle diverse Commissioni di settore si seguano indirizzi contrastanti l'uno con l'altro per quanto riguarda il ruolo delle regioni. Per esempio non è ammissibile che il decreto 616, che è stato in un certo senso un punto di arrivo, una specie di patto definitivo stretto fra regioni, Governo e Parlamento, su quel che deve intendersi come competenza regionale e quel che deve intendersi come competenza statale, venga continuamente stravolto — non sto qui ad elencare i casi — da decisioni di settore che pezzo per pezzo si rimangiano disposizioni contenute in questo decreto.

P R E S I D E N T E . Non le pare che questo riveli una mancanza di presenza e di orientamento dei partiti, soprattutto, in ipotesi, dico ipotesi, di una maggioranza?

M O D I C A . Sì, certamente, signor Presidente. È logico che c'è una responsabilità delle forze politiche e c'è un collegamento tra queste difficoltà e la disgregazione settoriale delle politiche di governo con la situazione complessiva del Governo. Questo è fuori discussione; anzi questa è proprio una delle conclusioni cui io vorrei arrivare: il collegamento con il problema del Governo e quindi delle forze politiche.

Anche per la Comunità europea abbiamo fortunatamente in Senato uno strumento che si è rivelato utile: la Giunta per gli affari europei. Alla Camera questo strumento non c'è. Dobbiamo immaginare di procedere a dar vita ad una nuova Commissione bicamerale? Questo mi pare contrastante con gli indirizzi prevalenti che sono piuttosto di ridurre le Commissioni bicamerali. E perchè allora non si potrebbe immaginare, come dicevo prima a proposito delle Commissioni bilancio, che anche in questo settore, con particolare riguardo agli affari comunitari, non una nuova Commissione bicamerale, ma le due Commissioni esteri o appositi comitati formati al loro interno, possano assumere, in via perma-

nente, quei compiti che oggi soltanto il Senato affronta, attraverso la sua Giunta per gli affari europei, ma che forse per la loro natura potrebbero esigere quella forma di coordinamento rispettosa della distinzione delle due Camere, cui prima facevo riferimento?

Da tutte queste considerazioni deriva un nuovo approccio al tema della cosiddetta centralità del Parlamento da cui ho preso le mosse. Non c'è centralità del Parlamento se non si affronta prioritariamente la questione della crisi dell'istituzione Governo. Se, per esempio, i nuovi Regolamenti del 1971, che pure sono altamente positivi, perchè prevedono un Parlamento che non fa solo leggi, anzi cerca di farne di meno, ma controlla, efficacemente articolandosi, raccogliendo dati, dotandosi di strumenti adeguati, l'attività dell'Esecutivo; se queste previsioni, nonostante la loro validità, non hanno dato i risultati sperati, questo dipende non dalla pigrizia del Parlamento, il quale ha fatto forse anche troppe inchieste, indagini conoscitive, controlli e così via, ma dipende dal fatto che l'oggetto da controllare era sfuggente e la sua capacità di rispondere alle esigenze di conoscenza da parte del Parlamento era limitata da difetti di natura istituzionale.

Nel dibattito alla Camera dei deputati sul bilancio interno, il nostro capogruppo, l'onorevole Di Giulio, ha suggerito di studiare l'esperienza degli strumenti di controllo di cui dispone il Congresso americano, che sono, come sapete, strumenti di ingente efficienza. Questa proposta è stata accolta con interesse nel dibattito alla Camera dei deputati. Certo è difficile pensare a riforme che vadano rapidamente in direzioni di questo genere; non so neanche se siano compatibili con il nostro sistema parlamentare, eppure non c'è dubbio che qualche cosa in questo senso bisogna fare. Quindi bisogna attrezzare il Parlamento allo scopo di influire sull'istituzione Governo, di non subirne le difficoltà.

Che cosa vuol dire questo? Ad esempio, perchè non possiamo riuscire, dopo anni che ne discutiamo, a realizzare quella riforma delle competenze delle Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento che po-

trebbe anticipare, sollecitare la riforma della pubblica amministrazione da tante parti e per tanti anni invocata senza che fosse fatta? Questa riforma consentirebbe una valutazione di carattere orizzontale, cioè per grandi dipartimenti, superando il settorialismo ministeriale che è una delle cause della inefficienza dell'istituzione Governo.

Ricordo le principali tra queste proposte riferite alle Commissioni: quella di unificare in una sola Commissione tutte le competenze per il pubblico impiego; quella di unificare le Commissioni affari esteri e difesa, dato il carattere di pace della nostra attività difensiva; di unificare le Commissioni bilancio e tesoro; quella di organizzare per grandi complessi le competenze nei settori economici, tenendo conto di quelli investiti largamente dal decentramento regionale e di quelli che invece sono rimasti fondamentalmente o esclusivamente di competenza dello Stato, pensando in un caso a produrre delle norme di principio e nell'altro delle norme dettagliate, eccetera.

Mi pare che anche il problema della riduzione della produzione legislativa, nel senso di privilegiare le grandi leggi riformatrici, cosa di cui si è spesso parlato, non possa risolversi se non cambia anche il funzionamento della istituzione Governo perchè, se andiamo a vedere qual è la fonte di gran parte delle proposte minute che si affastellano nell'ordine del giorno delle Commissioni parlamentari, ci accorgiamo che quelle proposte hanno una provenienza governativa, esprimono le difficoltà di un Esecutivo che lavora con disorganicità, frangendo di volta in volta problemi particolari, senza mai assumere una visione più generale ed unitaria che consentirebbe di fare delle grandi leggi anzichè tante piccole leggi disarticolate.

Naturalmente il problema dell'istituzione Governo non lo si può risolvere solo per via indiretta, modificando cioè il modo di lavorare del Parlamento, ma soprattutto affrontando le questioni più importanti che lo riguardano direttamente, come la legge sulla Presidenza del Consiglio dei ministri da tanti anni auspicata e mai attuata, e come forse anche altre misure che possono

rafforzare il carattere collegiale del Governo e la responsabilità del Presidente del Consiglio, come quella di trovare qualche accorgimento per modificare i meccanismi dell'espressione della fiducia al Governo, sicchè nel meccanismo fiduciario il ruolo del Presidente del Consiglio sia più marcato di quanto non avvenga attualmente.

In sostanza, il Parlamento non deve aspettare l'iniziativa del Governo, ma deve promuovere esso stesso le iniziative legislative ed anche modificare le proprie strutture. I suoi stessi strumenti di lavoro devono essere posti all'altezza dei compiti attuali, i suoi funzionari, i suoi servizi devono poter essere considerati sempre più e sempre meglio, prima che come i componenti di una amministrazione che abbia soprattutto la funzione di gestire se stessa, come uno dei più qualificati gruppi di esperti di alto livello che possono lavorare al servizio del paese e in particolare al servizio del Parlamento per dotarlo di mezzi adeguati di conoscenza e di controllo, non certo in alternativa o in concorrenza con gli analoghi strumenti di cui dispone il Governo (come, per esempio, gli uffici legislativi dei ministeri o della Presidenza del Consiglio), ma per assicurare la necessaria autonomia e capacità di valutazione propria del Parlamento nei confronti di quanto viene elaborato nella sede dello Esecutivo, anche tenendo conto che purtroppo questi strumenti di cui dispone il Governo negli ultimi anni hanno manifestato qualche segno di indebolimento della loro capacità di sintesi, della loro capacità di darsi una visione più generale dei problemi della produzione legislativa.

Il discorso istituzionale non può fermarsi di fronte alla questione della cosiddetta governabilità, che poi mi pare un termine un po' fumoso, una di quelle parole astratte che servono a nascondere il concreto; la cosiddetta governabilità è poi il problema politico del Governo. Bisognerebbe cominciare a chiamarla per quello che è: non governabilità in astratto, ma il problema del Governo. Mi pare comunque che a questo problema non si possa sfuggire.

Il senso dei mutamenti, sia del corpo sociale che delle istituzioni, va verso l'amplia-

mento delle basi sociali di consenso e di partecipazione democratica, ma va anche verso l'allargamento dell'area di governo a nuove classi sociali e a nuove forze politiche: piaccia o non piaccia, questo è il senso del processo in corso soprattutto nell'ultimo decennio. Questa è la crescita della società italiana di cui parlava Aldo Moro, piena di drammatiche contraddizioni ed anche di pericoli mortali e tuttavia foriera di nuovi destini per la nazione, se le forze fondamentali del paese non mancheranno all'impegno di capire quello che accade e di fronteggiare la situazione e guidare il cambiamento.

Ebbene, mi pare che proprio l'ostinata resistenza conservatrice contro questo processo, per frenarlo, per farlo tornare indietro, per impedire che giunga a conclusione, sia la causa prima della crisi politico-istituzionale che oggi viviamo; tale resistenza tenta con tutti i mezzi di mantenere ristrette le basi del potere mentre se ne chiede l'allargamento, di escludere le forze emergenti dalle responsabilità effettive di governo, di conservare sistemi politici e modi di gestione che sono ormai rifiutati da un'area sempre più vasta della nazione.

Perchè, per esempio, prendersela con lo ostruzionismo che paralizza le decretazioni d'urgenza e che utilizza spregiudicatamente gli ampi diritti democratici assicurati a tutte le minoranze dai Regolamenti del 1971, quando è proprio la debolezza o la mancanza di basi di consenso al Governo che determina l'estrema vulnerabilità delle sue decisioni, al di là della loro specifica validità, che spesso peraltro è assai discutibile?

Perchè prendersela con i promotori di destabilizzanti *referendum*, concepiti soprattutto come un attacco alla funzione mediatrice ed espressiva della volontà popolare dei partiti, se si offre a tutto ciò il pretesto per l'incapacità di assicurare mediante la necessaria solidarietà democratica soluzioni positive in Parlamento di annosi problemi di rinnovamento legislativo derivanti dal permanere di leggi invecchiate e ormai inaccettabili per questo nostro paese?

Perchè prendersela con le regioni se leggi e comportamenti governativi angusti, ispirati al criterio di restringere e condizionare

il decentramento, rimettono in discussione anche risultati acquisiti, nel timore che un allargamento della reale funzione di governo assegnata alle regioni possa sfuggire alle vecchie logiche, ai vecchi centri di potere e se quindi in questo modo viene frenata la capacità rinnovatrice delle regioni, che si cerca di piegare alle vecchie forme, ai vecchi vizi dell'amministrazione periferica dello Stato?

Perchè deplorare che il governo dell'economia non funziona, che la spesa pubblica sembra sempre meno controllabile se le pur positive innovazioni introdotte negli ultimi anni con alcune norme (per esempio, le norme di contabilità che anticipano linee di programmazione) non trovano ancora alcun seguito in una effettiva capacità di programmazione, capacità che è sinonimo di larghezza di consensi attorno al Governo, di ampiezza della sua base politica?

Da parte di alcune forze si tenta di rispondere a questo problema della crisi di governabilità inseguendo l'ipotesi della cosiddetta alternanza come unica, vera soluzione del problema. Si deve intanto osservare che questa ipotesi porta taluni, anche a sinistra, ad accettare pericolosi presupposti come, per esempio, quello di dover marciare verso forme di presidenzialismo, verso forme di riduzione del ruolo dei partiti, verso forme di esaltazione, un po' troppo acritica, di certe espressioni cosiddette « dirette » della società civile che tendono a presentarsi come proposte di carattere generale per la direzione della nostra società e dello Stato. Si rischia, quindi, di camminare in direzioni che non sono utili per una soluzione dei problemi che dobbiamo affrontare. Ma soprattutto mi sembra che l'ipotesi dell'alternanza sia una fuga in avanti in quanto è in contrasto, in questo momento, con un'esigenza prioritaria che condiziona anche la possibilità che domani, in una diversa e ben diversamente ordinata vita della nostra Repubblica, si possa assistere a tale alternanza di governo tra i diversi schieramenti democratici; cioè l'esigenza che vi è oggi, pressante, di unire in una comune azione di governo forze che esprimano una unità così vasta, qual è necessaria per assicurare la

conquista di basi assai più stabili, sicure e diffuse di consenso alla nostra Repubblica democratica e di partecipazione effettiva delle masse popolari al regime democratico, respingendo e battendo definitivamente le tendenze disgregatrici oggi in atto.

La solidarietà, dunque, senatore De Vito — anche lei ne ha parlato — è necessaria, ma non può essere una vuota parola, nè può essere concepita solo come estrema difesa di fronte ad emergenze di varia natura: il suo contenuto deve essere tale da poter assicurare che i processi di cambiamento non vengano più contraddetti e frenati, ma vengano positivamente considerati ed accettati e sostenuti e consapevolmente diretti verso un fine comune.

Sul problema del fine comune bisogna naturalmente chiarirsi le idee. Tutti abbiamo qualche cosa da dirci e da discutere al nostro interno e tra le diverse forze. Per esempio, noi comunisti abbiamo sottolineato con grande forza in dibattiti recentissimi, delle ultime ore, l'esigenza di una trasformazione profonda della nostra società. Questo è il contenuto che deve avere, secondo noi, una prospettiva di solidarietà democratica. Hanno bene il diritto le altre forze democratiche di chiederci che cosa significhi questa trasformazione, quali ne siano i contenuti e se questi contenuti possano essere tali da essere condivisi ed accettati anche da chi, per esempio, non soltanto non sia socialista, ma pensi che il socialismo non debba essere l'obiettivo di tale trasformazione democratica.

A me sembra che il chiarimento — che naturalmente è molto complesso e richiede lunghi confronti e discussioni — per restare al tema della cosiddetta riforma istituzionale e della nostra Costituzione, si possa dare in termini generali in tal senso, nel senso cioè che la trasformazione cui noi pensiamo — e non da oggi: questa è una strategia tradizionale del nostro partito e del nostro movimento — può solo avvenire nel quadro dell'attuazione di quei principi e di quegli ordinamenti della Repubblica democratica ed antifascista che è nata dalla lotta di Resistenza. Sottolineo questo secondo termine, il carattere antifascista della nostra Repub-

blica democratica, perchè questo termine non ha un significato puramente retrospettivo (quasi un significato che interessa solo gli ex combattenti), ma è un termine attualissimo che qualifica il contenuto rinnovatore e dinamico della nostra democrazia, se per antifascismo si intende, come abbiamo sempre inteso nel passato, una politica di carattere nazionale, democratico, unitario, tendente a cambiare strutture ed ordinamenti per sradicare ogni prospettiva e possibilità di violenza autoritaria e per aprire anche alla classe operaia, ai lavoratori, l'accesso alla direzione dello Stato. Sicchè deve essere chiaro che il riferimento alle indicazioni costituzionali è riferimento per noi non ad un quadro giuridico immobile — che tale poi la Costituzione nessuno ha mai considerato — ma piuttosto ad un programma dinamico, di riforme politiche, istituzionali, economico-sociali, morali, che possano rappresentare il terreno di una larghissima unità di forze democratiche, unite per cambiare la società, assecondandone i moti di sviluppo, non per difendere istituzioni, forme, organismi, modi di potere che sono ormai superati dallo sviluppo del nostro paese. Questa è ancor oggi per noi la via della trasformazione della società italiana e per questo la difesa dei valori democratici delle nostre istituzioni non è in alcun modo per noi separabile dalla modificazione delle strutture da cui nasce la crisi, dal mutamento dei rapporti di forza tra le classi opposte, dallo sviluppo democratico delle istituzioni stesse, dalla crescita, dalla effettiva capacità di intervento, di forme sempre più diffuse di partecipazione popolare.

Per questo denunciemo e combattiamo con forza tutte quelle concezioni, quei comportamenti, quelle parole d'ordine, quegli obiettivi e forme di lotta che tendono, talvolta per esplicita dichiarazione dei proponenti, talvolta oggettivamente, a mettere in soffitta tutta una tradizione nazionale, democratica, unitaria delle forze democratiche e del movimento e della classe operaia italiana e consideriamo queste concezioni e questi comportamenti, quando penetrano nelle file del movimento operaio, come un tragico errore, non dal punto di vista di una

astratta difesa di « sacri valori », ma proprio dal punto di vista di una lotta effettiva per la democrazia e per il socialismo.

Per questo non siamo stati secondi a nessuno — posso dirlo senza jattanza — nell'impegno per sostenere una politica di unità nazionale, democratica e rinnovatrice, fin quando siamo stati convinti che fosse effettivamente rinnovatrice, una politica oggi purtroppo contraddetta, ma pur sempre necessaria per il nostro paese. Ci impegniamo perciò qui nel Parlamento, nel Senato della Repubblica, a discutere con spirito unitario e costruttivo le proposte di chiunque voglia far progredire la nostra democrazia ed adeguare le nostre istituzioni alle più profonde aspirazioni di progresso del popolo italiano. *(Vivi applausi dall'estrema sinistra).*

P R E S I D E N T E. Senatore Modica, ella ha lamentato giustamente una certa conflittualità, questa mattina, tra la nostra seduta e le sedute delle Commissioni.

Devo giustificare un po' le Commissioni: ben quattro di esse sono riunite per districare l'imbrogliatissima matassa della legge finanziaria e lei sa quali complicazioni vi siano, quale stringente pressione venga dai termini delle varie incombenze ed adempimenti parlamentari e governativi, per cui è stato impossibile chiedere — ero un po' esitante nel farlo perchè non volevo sembrasse una specie di omaggio alla Presidenza e ai signori questori — alle Commissioni di disdire le loro sedute.

M O D I C A. Voglio esprimere una brevissima parola di consenso a quello che lei dice: il carattere estremamente aggrovigliato di quella matassa è una delle dimostrazioni della crisi di cui ho parlato finora.

P R E S I D E N T E. Non c'è nessun dubbio, e proprio per questo mi sono permesso di invitare il nostro Segretario generale, mentre lei parlava, ad avvertire il Governo che la discussione sembra prendere dimensioni che vanno al di là delle pure questioni interne del Senato, e non per bordazioni arbitrarie, ma per la natura dei problemi, sicchè, pur apprezzando l'assenza

del Governo, che è un atto di rispetto, in questo caso, verso il Senato che discute le sue questioni interne, mi sembrava di consigliare il Governo che, se poteva mandare qualcuno per intendere quello che si dice, ne avrebbe tratto giovamento.

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

F I L E T T I. Signor Presidente, onorevoli questori, onorevoli colleghi, la discussione del progetto di bilancio preventivo interno del Senato per l'anno finanziario 1979, opportunamente collegata al rendiconto consuntivo dell'esercizio 1977, non può limitarsi *sic et simpliciter* ad un esame contabile, alla valutazione arida e tecnicistica della congruità o meno delle cifre portate a titolo d'entrata ed a titolo di spesa nell'uno e nell'altro documento, ma deve necessariamente costituire il movente per porre la nostra attenzione ed estendere il nostro esame ad un problema più ampio e che è già assunto al tambureggiante onore della cronaca ed ha formato oggetto di dibattiti serrati, cioè al problema della riforma delle istituzioni, con particolare riguardo alla situazione del Parlamento in genere e, in termini più analitici e specifici, alla funzionalità, al reale funzionamento ed alla stessa permanenza in attività di servizio del Senato, del quale alcuni (e tra costoro anche parlamentari che contraddittoriamente non disdegnano di farne parte) non sopportano neppure la sopravvivenza e chiedono drasticamente la definitiva abolizione.

In relazione a questa ultima, preminente esigenza, infatti, è significativo sottolineare che, di fronte alle due puntuali relazioni dei senatori questori, fondatamente inquadrare sugli aspetti e sulle risultanze di carattere prettamente amministrativo e peraltro apprezzabilmente lusinganti il progresso ed attuale funzionamento, nonché le esigenze e le prospettive dell'auspicata futura migliore funzionalità del Senato, sta l'approfondita relazione del Presidente della Commissione programmazione economica, bilancio e partecipazioni statali, nella quale il tema politico-istituzionale trova pronta ed assai diffusa eco.

Per vero, il Senato, così come la Camera dei deputati — e di ciò è chiaro riconoscimento, seppure manifestato a denti stretti, ovverosia quasi *obtorto collo*, nella relazione del senatore De Vito — versa in uno stato di crisi ed in questi ultimi più che trent'anni è stato via via svuotato di notevole parte delle sue funzioni e dei suoi poteri, che sono stati calamitati da partiti politici, da organizzazioni sindacali, da gruppo portatori di interessi particolaristici, sicché non raramente si è ridotto a diventare, piuttosto che una cassa di risonanza, il *locus* della mera ratifica di decisioni *aliunde* adottate.

Non possiamo purtroppo ignorare o porre nel dimenticatoio la stanchezza e l'assenteismo che spesso caratterizzano molte sedute di pura *routine* sia d'Aula che anche di Commissione.

I banchi semivuoti del Senato, persino straordinariamente convocato, che tra l'altro recentemente il popolo italiano ha avuto modo di constatare con viva costernazione e con giustificato disappunto in occasione della trasmissione televisiva del dibattito sui problemi della fame nel mondo, confermano il logoramento della istituzione. Ma tale deprecabile situazione, ad avviso del mio Gruppo, non può portare alla soppressione del bicameralismo e alla condanna a morte del Senato della Repubblica.

Abolire il Senato o, in via gradata, ridurre le competenze, potrebbe, in ipotesi, servire ad accelerare l'*iter* della legislazione, ma questa presenterebbe sicuramente maggiori carenze rispetto alla legislazione di questi ultimi tempi, di questi ultimi tre decenni, che — bisogna con onestà ammetterlo — non ha raggiunto eccelsi livelli, dando ragione a chi sostiene che le leggi non sono più leggi, perchè si concretizzano nell'affastellamento di congerie di norme spesso involute, inestricabilmente confusionarie e di difficile interpretazione ed applicazione.

Come è stato autorevolmente osservato di recente, la soppressione del Senato equivarrebbe a curare la malattia con l'ausilio del termometro, con lo strumento artificioso dell'abbassamento della temperatura del ma-

lato quando per evitare il collasso è necessario un consulto di patologia interna.

Il rimedio allo sfascio del paese, alle degradazioni delle sue strutture amministrative, sociali e politiche non può rinvenirsi nella eliminazione di uno dei due rami del Parlamento, con il facilmente prevedibile aggravarsi delle condizioni negative, ma deve trovare fondamento nella rivalutazione ed anzi nella riforma delle istituzioni parlamentari, respingendo preliminarmente, quale *conditio sine qua non*, la sopraffazione soffocatrice dei partiti politici ed i postulati arroganti ed impositivi dei sindacati.

Il sistema bicamerale esiste in molti paesi e non vi è alcun serio motivo perchè sia eliminato in Italia il duplice intervento nella formazione della legge.

Esso deve essere mantenuto perchè è garanzia di migliore ponderatezza e previdenza del Legislativo, ma necessita che alla sua base — in conformità a quanto programmaticamente vuole la mia parte politica — si realizzi la riforma globale della società, che ad un tempo sia libera e giusta, mediante la demolizione delle classi e delle caste, dei livellamenti e delle massificazioni, dei privilegi e delle clientele, con la costituzione del patto sociale e della partecipazione, con il superamento definitivo del marxismo e del liberal-capitalismo.

Le istituzioni parlamentari vanno riformate e, così come occorre innovare in ordine al modo di elezione del Capo dello Stato ed ai suoi poteri, istituendosi la Repubblica presidenziale ed abbreviandosi il mandato settennale, è imprescindibile la radicale innovazione di inserire a tutti i livelli, nei gangli dello Stato, in tutte le assemblee legislative e amministrative e, più particolarmente, nel nuovo Senato della Repubblica la rappresentanza diretta ed organica delle categorie del mondo del lavoro e della produzione, delle professioni e delle arti. Il bicameralismo non deve però essere esasperato.

Non è più ammissibile che le due Camere, fermo sempre restando il concorso di entrambe nella formazione delle leggi, non siano differenziate nella loro composizione e nei loro compiti e che i relativi poteri siano perfettamente identici. La costituzione del

Parlamento nella sua duplice espressione non può derivare più dalle scelte insindacabili fatte dai partiti. I cittadini intendono votare liberamente e senza obbligate indicazioni per uomini e per programmi, per competenze e non per funzionari di partito o rappresentanti di correnti nell'ambito dei partiti. E sono fenomeni significativi del malessere, del distacco dell'elettore dalle istituzioni, il proliferare delle liste civiche, il rilevante astensionismo alle consultazioni politiche del 3 giugno, i notevoli dissensi avverso il finanziamento pubblico dei partiti.

Assurge, poi, ad evidente distorsione del sistema bicamerale la proliferazione delle Commissioni interparlamentari, che già si estrinsecano macroscopicamente in 28 organismi e che danno frequentemente luogo a remore, a disfunzioni ed a farragini nella produzione legislativa.

Ma quello che più conta, per quanto ci riguarda direttamente, è assicurare piena e migliore efficienza al Senato.

Questa, a nostro avviso, evidenziata la necessità di snellire l'istituto parlamentare con la riforma in senso riduttivo della sua composizione, è realizzabile assicurando con carattere di priorità a ciascun senatore, in aggiunta alle provvidenze di cui dispone e all'ausilio che, con specializzata competenza e con viva diligenza apprestano il Segretario generale e tutto il personale, altri irrinunciabili servizi idonei allo svolgimento effettivo, e non nominale ed artigianale, del proprio lavoro, quali la disponibilità di uno studio privato nelle immediate adiacenze di Palazzo Madama e di un ufficio di segreteria adeguato, nonchè l'assistenza di un certo numero di consiglieri ed esperti. Purtroppo, la prospettiva di concreta acquisizione anche di un solo ambiente per senatore, destinato coevamente ad ufficio studio e segreteria, non sembra per ragioni obiettive attuabile in tempi brevi, sebbene il problema, con premurosa ed apprezzabile sensibilità, sia stato avvertito e valutato dall'onorevole Presidente del Senato e dal Consiglio di Presidenza e sia già pervenuto in avanzato *itinere* per effetto delle recenti sistemazioni nell'ambito di Palazzo Giustiniani e della prossima agibilità di Palazzo Cenci, mentre sembra

non essere neppure in incubazione la soluzione dell'esigenza relativa all'assistenza tecnica del parlamentare.

È poi essenziale provvedere ad un maggiore, direi al massimo potenziamento conoscitivo, riqualificando il ruolo del Servizio studi del Senato, al quale peraltro deve riconoscersi un attestato di benemerita — così come è puntualizzato opportunamente nella relazione De Vito — per la diligente e utilissima assistenza che, pur in condizioni di mero disagio, offre; ciò attraverso la disponibilità di una completa banca di dati che consenta al Senato e ai senatori di ben conoscere tutte le realtà politiche, sociali, economiche, culturali del paese, sì da poter legiferare con adeguata cognizione dei bisogni.

Parimenti è indispensabile studiare e concretamente attuare un congruo sistema di indirizzo, di collaborazione e di controllo del Senato rispetto alle incombenze dei nostri parlamentari europei a Strasburgo e a Bruxelles e dei nostri governanti sia nel Consiglio dei ministri d'Europa che nelle sedi della Comunità, onde evitare profonde discrasie che spesso derivano dall'assenteismo alle riunioni o dalla partecipazione ad esse facendo scena muta a causa di impreparazione, con gravissimo nocimento per gli imprenditori e i lavoratori italiani particolarmente nel mondo dell'industria e in quello dell'agricoltura.

All'uopo non sembri fuori di luogo una considerazione: bisogna fare un grande sforzo per avvicinare la forma e la sostanza delle nostre istituzioni (non solo politiche, ma anche amministrative) a quelle dei paesi europei meglio funzionanti (Germania federale, Gran Bretagna, Francia), dandoci però peso e contezza che tale avvicinamento può verificarsi solo se acquisiamo la mentalità di un maggiore rispetto per le istituzioni e abbandoniamo le nefaste regole dell'arbitrio e del lassismo nelle quali da tempo siamo impelagati.

Per raggiungere la maggiore efficienza delle attività del Senato non può non procedersi ad una migliore ristrutturazione dei lavori parlamentari e, in merito, non sembri inutile ritornello richiamare l'opportunità

delle sessioni quindicinali, dell'alternanza scrupolosamente attuabile delle sedute di Aula e delle Commissioni, della riduzione dei dispendiosi, affaticanti e spesso aleatori settimanali trasferimenti dei senatori dalle loro sedi residenziali ed elettorali a Roma e viceversa, onde dar modo al parlamentare di compiere appieno il suo dovere, di curare le esigenze dei cittadini e degli enti del suo collegio, di partecipare a tutti i lavori dotato di adeguata documentazione e preparato a discutere con consapevolezza ed idonee cognizioni i singoli problemi.

Si ciancia populisticamente da molti sulla pretesa dolce vita del parlamentare; per converso, duri, defatiganti, estremamente responsabili sono i compiti che egli è chiamato ad assolvere.

Dovrei ora attenzionare altri problemi più particolareggiati della vita del Senato, ma da ciò intendo esimermi per non ripetere cose altre volte dette e ridette.

Certo il potenziamento ed il miglior funzionamento dei Gruppi parlamentari e la più congrua sistemazione del loro personale, al quale vanno doverosamente accreditate diligenza e qualificazione; l'efficienza sempre maggiore del personale direttamente dipendente dal Senato, che in tutte le sue categorie, con a capo l'illustre e sempre più giovane Segreterio generale, merita il nostro vivo apprezzamento e il nostro sentito ringraziamento per l'encomiabile quotidiana opera che svolge; il perfezionamento dei vari servizi, che peraltro hanno raggiunto un elevato grado di agibilità; l'esigenza della pubblicazione più sollecita dei resoconti stenografici che, contrariamente a quanto accade nell'altro ramo del Parlamento, non solo non avviene, seppure in edizione provvisoria, il giorno successivo alla seduta, ma inspiegabilmente ritarda, tanto è vero che oggi si è pervenuti soltanto alla pubblicazione fino alla seduta del 28 settembre 1979; la constatazione che il costo del Senato è mantenuto in limiti di ristretta economia, pari allo 0.040 per cento del totale delle spese dello Stato, sono tutti problemi importanti dei quali però, senza ulteriori commenti, per ragioni di sintesi, ritengo sufficiente la semplice enunciazione.

Ma due altre brevi, se pur rilevanti, considerazioni a chiusura di questo mio *flash* sul bilancio interno del Senato mi sembra che sia opportuno fare.

Con l'auspicata riforma della Presidenza del Consiglio si appalesa necessario ripristinare il ruolo del Parlamento rispetto al Governo.

Il Governo non può travalicare o annullare le funzioni del Parlamento ed è già tempo che cessi la piaga della fiumana dei decreti-legge che spogliano di fatto le due Camere della loro essenziale prerogativa che è quella di legiferare.

Bisogna infine ridare il suo ruolo al parlamentare, recuperare la già smarrita e disattesa fiducia degli italiani nei suoi confronti e nei rapporti del Parlamento. Il senatore, così come il deputato, a sua volta, deve saper ritrovare la stima dei suoi elettori e di tutti i cittadini. A tal fine non può più sussistere il triste fenomeno dell'assenteismo, del lassismo e della superficialità nell'esplicazione del mandato.

Il parlamentare deve riacquistare la sua condizione; questa è acquisibile solo se si ispirerà al senso del dovere, della responsabilità e della qualità nei suoi interventi e nelle sue azioni. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Anderlini. Ne ha facoltà.

A N D E R L I N I . Il collega De Vito con la sua relazione ed il collega Modica con il suo intervento di poco fa hanno posto, mi pare, la questione della discussione del bilancio interno del Senato in termini corretti, voglio dire all'altezza della polemica, della problematica che attorno alle istituzioni ed alla funzione del Parlamento è stata sollevata nel corso delle ultime settimane.

È nell'ordine naturale delle cose che un paese come il nostro, investito da una profonda crisi di carattere economico, morale e politico, veda riflessa una parte notevole di questa crisi nelle sue istituzioni fondamentali ed è chiaro che a risolvere sul serio i problemi che il Parlamento ha davanti a sé, quelli relativi al funzionamento del

Parlamento stesso, varrebbe molto di più la soluzione dei problemi politici generali o morali o economici della Repubblica che non gli accorgimenti costituzionali, istituzionali, organizzativi o di qualunque altra natura si voglia, sui quali possiamo discutere in questa sede.

Tuttavia sono tra coloro che credono che anche una discussione sulle istituzioni e sul loro funzionamento abbia un ruolo significativo ed importante e possa non risolvere il complesso dei drammatici problemi che il popolo italiano ha davanti a sé, ma creare alcune condizioni perchè sia più agevole affrontare le questioni di fondo, verificare determinati rapporti, mettere in evidenza determinate difficoltà e indicare delle prospettive.

La Sinistra indipendente è tra le forze politiche italiane che credono profondamente nell'ispirazione fondamentale della nostra Costituzione, nel suo valore democratico e antifascista, nei grandi contenuti anche sociali che in essa sono presenti; tuttavia noi siamo stati il Gruppo — a sinistra, per lo meno — che prima di ogni altro ha avvertito che talune crepe si stavano verificando nell'edificio costituzionale, che bisognava cominciare a risolvere le questioni che si erano venute determinando, lasciando certo in vita la ispirazione fondamentale, le linee essenziali del nostro edificio costituzionale, anzi attivandone lo spirito, rafforzandone il potenziale, senza però negare che alcune crepe si erano verificate e che ad esse si poteva in qualche modo riparare.

In realtà, anche questo atteggiamento è frutto della vicenda storica attraverso la quale siamo passati; per lunghi anni, per decenni, la sinistra italiana è stata arroccata su una posizione difensiva: tutta la Costituzione, niente altro che la Costituzione. Questo perchè giustamente temevamo (mi riferisco agli anni '50, onorevoli colleghi, tanto per essere espliciti) che rimuovere un solo mattone dell'edificio potesse comportare delle crepe molto vistose, se non addirittura lo svuotamento del carattere democratico della nostra Costituzione.

Ma quei tempi oggi sono abbastanza lontani ed a mio giudizio vale di più prendere in considerazione quel che di nuovo si è verificato nel corso di questi ultimi trenta anni per renderci un po' conto del perchè notiamo certe insufficienze e del perchè — diciamolo con termini banali — di tante aule vuote, di una così scarsa partecipazione dei parlamentari alla vita delle Assemblee e del distacco che si è andato certamente creando tra la rappresentanza della sovranità nazionale quale si ritrova nei due rami del Parlamento e la realtà effettiva della nostra opinione pubblica media.

In realtà questi trent'anni non sono passati invano, nè quello che si verifica oggi è solamente il frutto del malvolere dei parlamentari nè tanto meno della incapacità delle Presidenze dei due rami del Parlamento e meno ancora della pigrizia dei nostri colleghi questori. Non sono certamente queste le cause: esse vanno rintracciate appunto nel corso della vicenda storico-politica di questi ultimi trent'anni.

Un primo fatto che certamente ha contribuito a svuotare in maniera sensibile il Parlamento deriva dalla decisione che presero, molti anni fa ormai, i sindacati di non più rieleggere i loro dirigenti in Parlamento. Sappiamo il perchè di quella decisione: fu in particolare la CISL che pose a base della trattativa per la costituzione della federazione unitaria, per l'inaugurazione di una politica largamente unitaria dei nostri sindacati l'esigenza che i dirigenti sindacali non fossero più presenti nelle Aule del Parlamento. E questo aveva una sua giustificazione, non discuto; conosciamo del resto l'ideologia della CISL (rispettabilissima) che tende a separare nettamente il sindacato da ogni altra forma istituzionale. Con quella decisione si evitò che i dirigenti sindacali fossero costretti in queste Aule a sottostare alla logica dei partiti piuttosto che a quella dell'unità sindacale.

Detto tutto questo, non possiamo, però, dire che quella decisione non abbia inciso nel senso di togliere peso, rappresentatività significato (una parte, si intende, di peso, rappresentatività e significato) alle due Assemblee. Talchè siamo arrivati alla teoriz-

zazione del fatto (e chi teorizza questo è uno degli studiosi più noti in Italia in materia: mi riferisco al titolare della cattedra di diritto del lavoro dell'Università di Roma) che taluni accordi tra sindacato e Governo sulla materia del trattamento, per esempio, dei dipendenti dello Stato non sopportano da parte del Parlamento altro che la ratifica o la ripulsa. Ciò indica chiaramente come un determinato settore importante della vita del paese stia sfuggendo o sfugga in buona parte alle capacità di controllo e di azione, anche legislativa, del Parlamento stesso.

Un secondo elemento che ha contribuito a svuotare certamente il Parlamento di una parte dei suoi poteri di rappresentanza è la creazione delle regioni. Si tratta di un fatto fisiologico, non patologico, che è intervenuto con molto ritardo rispetto alla data in cui tale evento doveva verificarsi. Infatti tra la promulgazione della Costituzione e l'istituzione delle regioni sono passati venti anni e possiamo dire anche venticinque, tenuto conto del fatto che nel primo quinquennio le regioni hanno dovuto occuparsi di un minimo di struttura operativa interna. Si tratta di un fenomeno di cui scontiamo oggi in maniera abbastanza evidente le conseguenze, ripeto, positive, non negative, perchè delegano ad altri poteri che fino a qualche tempo fa il Parlamento aveva fatto suoi indebitamente, contro il dettato e lo spirito fondamentale della nostra Carta costituzionale.

Accanto ai due rami del Parlamento ecco nascere i venti consigli regionali, cioè un altro migliaio di parlamentari e forse anche di più, ed ecco che il Parlamento deve abituarsi — spero che lo faccia con sempre maggiore chiarezza di idee e con regolarità — ad emanare delle leggi di trasferimento di risorse, delegando poi alle regioni la gestione effettiva delle somme messe a loro disposizione con grandi indicazioni di massima sull'uso da farne.

Un terzo elemento su cui credo dobbiamo riflettere, se vogliamo renderci conto del perchè di tanti fenomeni che si verificano sotto i nostri occhi, è costituito dal ruolo che sono venuti assumendo negli ultimi an-

ni i partiti e dal rapporto che i partiti hanno istituito con il Parlamento.

Credo che il Gruppo della sinistra indipendente debba avere il coraggio di dire ai colleghi di tutti i partiti alcune cose anche un po' amare su questo argomento, visto che noi partito non siamo, non lo vogliamo diventare e tutti conoscono qual è il rapporto che noi abbiamo con il Partito comunista italiano. Personalmente sono dell'opinione che i partiti politici, in una democrazia moderna, abbiano un ruolo importante, fondamentale direi; anzi (vista la questione da sinistra, così come la vedo io) il partito politico è lo strumento fondamentale per l'avanzata della classe lavoratrice in un paese di capitalismo maturo come è il nostro. Io credo in un partito politico di organizzazione, di partecipazione; non credo nei partiti politici di tipo solamente elettorale; non credo nemmeno nei partiti del tipo di quello laburista che nasce in un contesto particolare con una sua particolare storia; io credo che la classe operaia, se vuole affrontare l'avversario di classe che ha davanti, al quale la società stessa offre i canali di agglomerazione, di unità, debba potersi dare uno strumento efficace.

Qual è però il rapporto che questi partiti debbono istituire con il Parlamento? È un rapporto che tende a sganciare il partito dal Parlamento o ad inserire invece il partito nel Parlamento? Io non dimentico che Palmiro Togliatti, uno dei padri fondatori della Repubblica, uomo che alla storia del movimento operaio, e non solo italiano, ha dato un contributo di prim'ordine, fu — credo, fino all'ultimo giorno della sua vita — contemporaneamente segretario del partito e presidente del Gruppo parlamentare della Camera.

Ad un certo momento, invece, è invalsa la consuetudine, accettata nei fatti anche se non codificata in nessun modo, di introdurre una distinzione tra i segretari dei partiti ed i presidenti dei Gruppi parlamentari, e il Presidente della Repubblica — penso, sotto la gestione del senatore Saragat — cominciò a ricevere non più i soli presidenti dei Gruppi parlamentari, nel corso delle consultazioni per la formazione dei Gover-

ni, ma anche i segretari dei partiti: in questo modo inizia una divaricazione tra partiti e Parlamento che certamente nuoce al prestigio e al ruolo di questo e tende a svuotarlo di alcuni dei suoi poteri, per lo meno di rappresentanza.

Recentemente, una personalità del mondo politico italiano di grande rilievo (parlo dell'onorevole Ingrao che è stato presidente di uno dei due rami del nostro Parlamento) ha detto: vengano i segretari dei partiti nelle Aule parlamentari a dire quello che hanno da dire, invece di dirlo alla televisione, in interviste o sulla stampa. La questione è un po' più ampia di quanto questa frase di Ingrao non lasci sospettare, perchè il problema è proprio quello di creare un nuovo rapporto, molto più impegnativo e positivo, tra i partiti e il Parlamento, per saldare questi due corpi e non accentuare la divaricazione entro la quale possono infiltrarsi i momenti deteriori della nostra vita, sia parlamentare che partitica.

È evidente che, durante questi trent'anni, sono affiorati anche altri inconvenienti. Diceva il senatore Modica, qualche momento fa, che in fondo il bicameralismo quasi perfetto che abbiamo è il risultato di un compromesso fatto durante la Costituente tra le tesi unicameraliste della sinistra in genere e le tesi bicameraliste della Democrazia cristiana: si arrivò ad un bicameralismo paritario quasi perfetto, con le due Camere aventi sostanzialmente la stessa origine e gli stessi poteri. Quando fu modificata la norma costituzionale che stabiliva che il Senato avesse la durata di un anno superiore a quella della Camera (e quindi andava a creare un sistema differenziato di elezioni), e si stabilì che anche la durata del mandato era pari per la Camera ed il Senato, il bicameralismo divenne quasi totalmente e radicalmente perfetto: la matrice anche temporale è la stessa per le due Camere; vi è una proporzionalità alla base delle due leggi elettorali.

Questo bicameralismo, la sua esasperazione ed alcune norme particolari che esistono nella nostra Costituzione, che tendono appunto ad esasperarlo, hanno creato delle difficoltà. La maggiore è che i due rami del

Parlamento non si possono riunire in seduta comune se non nei pochi casi previsti dalla Costituzione, che sono poi in pratica quelli in cui il Parlamento si riunisce come seggio elettorale, per fare alcune elezioni: quella del Presidente della Repubblica, di alcuni membri della Corte costituzionale, di alcuni membri del Consiglio superiore della magistratura.

Mi sono permesso di proporre sette anni fa — presentai il progetto di legge nell'altro ramo del Parlamento — una modifica alla Costituzione che stabilisca che il Parlamento può riunirsi in seduta comune perlomeno in altri due momenti: in occasione della presentazione di un Governo per la richiesta di fiducia alle Camere e in occasione della discussione dei bilanci. A mio avviso, secondo la proposta che avanzai allora, le due discussioni avrebbero dovuto concludersi con un voto, diciamo, dell'Assemblea nazionale, dell'insieme dei due rami del Parlamento. Secondo l'avviso di altri — ho sentito stamattina il senatore Modica — dovrebbe farsi luogo ad una votazione separata perchè le due Camere possano separatamente dare o negare la fiducia al Governo in carica...

P R E S I D E N T E . La proposta del senatore Modica ha una sua logica, perchè altrimenti in questo voto globale ogni senatore dovrebbe dare due voti.

A N D E R L I N I . Si istituirebbe una sorta di Assemblea nazionale come quella che elegge il Presidente della Repubblica: lì, i senatori non hanno due voti, ma un voto solo. Si va ad istituire un'Assemblea nazionale...

P R E S I D E N T E . Ci sarebbe una terza Camera, parliamoci chiaro!

A N D E R L I N I . Si va ad istituire un'Assemblea nazionale che è composta anche in maniera diversa in determinate occasioni, come per l'elezione del Presidente della Repubblica alla quale partecipano anche i rappresentanti delle regioni. Comunque a me sembra che tutto ciò sarebbe fun-

zionale, ma sono disposto anche ad accettare le conclusioni cui arrivava il collega Modica, perchè per me l'importante è avviare un processo di modifica.

P R E S I D E N T E . Senatore Anderlini, lei sa che io quindici anni fa proposi che, per esempio, per risolvere il problema delle dichiarazioni di Governo, si adottasse una soluzione molto semplice: una volta il Presidente del Consiglio le enuncia alla Camera dei deputati e la volta successiva al Senato, trasmettendo invece il testo alla Camera che non l'ha ascoltato. Oltretutto lo feci anche egoisticamente per evitare che il povero Presidente del Consiglio come un pappagallo andasse a rileggere le stesse cose da una parte e dall'altra. Lei crede forse che quella cosa semplicissima abbia avuto buona accoglienza?

A N D E R L I N I . Constato di no e me ne dolgo quanto se ne duole lei, anche perchè sarebbe una modifica che si potrebbe fare probabilmente senza toccare la Costituzione, bensì con una decisione dei due rami. Ma sul problema del mutamento dei rituali c'è una resistenza di fondo anche a sinistra. Signor Presidente, le mie proposte di sette anni fa non trovarono buona accoglienza a sinistra e se cominciano a trovarla adesso è perchè i fatti si sono accumulati, l'esperienza ha dimostrato che probabilmente avevo una parte di ragione, per cui oggi qualcosa si può tentare.

Tutto ciò che è avvenuto, si badi, non è casuale ed io ho cercato di rintracciare le radici di questo svuotamento. Dirò per esempio che la stessa distinzione tra segretario di partito e presidente di Gruppo parlamentare probabilmente serve ad allargare ed a rendere disponibili determinate soluzioni di organigrammi all'interno di determinate forze politiche in maniera particolare, per cui modificare oggi certe situazioni non è cosa semplice come poteva sembrare da quanto stavo dicendo poco fa.

Mi rendo conto che ognuna di queste questioni comporta il superamento di determinate resistenze, di alcuni ostacoli significativi. Siamo qui per dire che siamo dispo-

nibili a farlo ed io sto anche cercando di indicare alcuni punti di riferimento per delle possibili iniziative e che mi pare non si discostino molto da quanto il nostro collega De Vito ha scritto nella relazione che sta alla base del nostro dibattito odierno.

Stavo elencando i guasti della radicalizzazione del bicameralismo e facevo l'esempio delle due Assemblee che si dovrebbero poter riunire più spesso congiuntamente. Direi però che il guasto maggiore è derivato forse dal fatto che la Costituzione, o perlomeno l'interpretazione che se ne è data, impedisce anche la riunione congiunta delle Commissioni permanenti o di delegazioni delle Commissioni permanenti. Cosicché, se vogliamo riunire le Commissioni competenti di questo e dell'altro ramo del Parlamento per l'esame di un certo problema, dobbiamo approvare una legge che stabilisca la nascita di una Commissione interparlamentare che se prima era di trenta o di venti ora dovrà essere di quaranta membri perchè dobbiamo includere anche i partiti minori; non c'è infatti altro modo per rispettare contemporaneamente la proporzionalità e l'esigenza della presenza di partiti minori...

V E N A N Z E T T I . Questo non è vero, perchè si può stabilire con leggi ordinarie che devono essere rappresentati i Gruppi.

A N D E R L I N I . Allora si infrange il principio della proporzionalità. A me non piace il tipo di proporzionalità esistente in questo Parlamento ed anzi lo vorrei modificato a vantaggio della sinistra, ma finchè siamo in un Parlamento eletto proporzionalmente la proporzionale va rispettata. Mi pare corretto che si ragioni in questo modo, altrimenti ci potremmo trovare di fronte a Commissioni che prendono decisioni in un senso, che poi non corrisponde alla reale volontà dell'Aula. Il rischio è piuttosto grande in casi di questo genere.

P R E S I D E N T E . Senatore Anderlini, qualche volta quando sento tutte que-

ste idee di riforma — non mi riferisco alle sue — mi viene il pensiero: si vede che tutti immaginano che quei costituenti erano una specie di improvvisatori pazzoidi. No, perchè invece su tutte queste cose è stata fatta una profonda riflessione. Mi pare che l'occasione ci si offra — e ne sono molto lieto — di imitarli meditando profondamente per cercare cambiamenti utili ed appropriati.

A N D E R L I N I . Signor Presidente, sto esprimendo le mie convinzioni e può darsi che non coincidano con le sue.

P R E S I D E N T E . Non mi riferisco alle sue proposte. Lo sa quante volte ne abbiamo parlato: le trovo interessanti.

A N D E R L I N I . Nè io pretendo che le proposte che sto avanzando e che abbiamo avanzato da 7 anni a questa parte diventino da un momento all'altro patrimonio del Senato o che gli altri Gruppi le facciano proprie. Sto modestamente cercando di portare il nostro contributo e di dire che siamo disponibili a discutere di queste come di altre questioni. Bisogna però discutere ed arrivare a qualche conclusione operativa, non abbandonandoci ad una specie di auto-fustigazione sui nostri mali, che poi non sono così drammatici come si vorrebbe far apparire, e cercando invece di rimediare a quello cui è possibile effettivamente trovare rimedio.

Per quanto riguarda le Commissioni bicamerali, sono dell'opinione qui espressa da quasi tutti i Gruppi, ma dobbiamo pur deciderci. Ha ragione il senatore De Vito: 28 Commissioni bicamerali creano una specie di terza Camera ombra, mettono tutti noi in grossissima difficoltà. Capita spesso a ciascuno di noi di avere contemporaneamente un lavoro da svolgere in Aula, uno nella Commissione permanente di cui è membro ed una terza convocazione per una Commissione bicamerale. Contemporaneamente, signor Presidente; il che ci mette nel disagio che tutti conosciamo. Ciò deriva anche da altri fatti di cui parlerò tra poco, cioè dal tipo di sessioni del lavoro parlamentare, di scadenze

settimanali che ci diamo con i nostri calendari e così via.

Vengo alla questione, che è stata sollevata, dell'abolizione del Senato (chiamiamola così, perchè in questi termini è stata presentata). È inutile che io dica, signor Presidente, cari colleghi, che il nostro Gruppo non ha preso sul serio una proposta di quel genere; non può essere presa sul serio. Nella storia dei parlamenti, di tutti i parlamenti del mondo, non è mai capitato — salvo il caso che citerò — che un ramo del parlamento abbia soppresso se stesso; infatti per arrivare alla soppressione del Senato bisognerebbe che il Senato stesso votasse una modifica della Costituzione che lo sopprimesse. Nella storia dei parlamenti, caro collega Romanò, non è mai capitato. È capitato solo in Svezia, cinque o sei anni fa, ma i due rami si fusero ... (*Interruzione del senatore Spadaccia*). In Inghilterra la lotta dei laburisti contro la Camera dei Lords dura da oltre 50 anni e non è approdata alla conclusione definitiva. È vero che i Lords sono stati spogliati di gran parte dei loro poteri, ma come Camera esistono ancora. In Francia si è passati attraverso un evento drammatico che ha segnato la fine della quarta Repubblica, l'avvento al potere di De Gaulle eccetera. Certo, di fronte ad eventi traumatici può cambiare tutto.

SPADACCIA. Non è cambiato niente: De Gaulle è caduto sulla questione dell'abolizione del Senato.

ANDERLINI. L'unico paese dove il cambiamento è avvenuto, non traumaticamente ma fisiologicamente, è la Svezia, alcuni anni fa. Però, signor Presidente, hanno creato un Parlamento che è pari alla somma dei membri dei due rami soppressi: in totale credo oltre 500 membri, in un paese democraticissimo come la Svezia, ma che ha 9 milioni di abitanti. Quando diciamo che il nostro Parlamento è tra i più numerosi del mondo, diciamo certamente il vero, ma se poi andiamo a vedere i rapporti con la popolazione, diciamo che il Parlamento svedese, per esempio (spesso la democrazia svedese ci viene additata come modello), è più numeroso del nostro.

PRESIDENTE. Si immagini quello che accadrebbe in Italia se si arrivasse alla legge di soppressione.

ANDERLINI. Pressappoco succedrebbe quello che è accaduto in Svezia; certamente andremmo verso quelle soluzioni.

È possibile invece fare qualcosa di diverso? Noi riteniamo di sì e le idee a questo proposito sono state esposte molto correttamente da De Vito e da Modica: sono vari i sistemi che si possono adoperare per fare in modo che i due rami abbiano pari dignità, pari forza politica e pari potere legislativo e tuttavia abbiano anche alcune loro particolari specializzazioni, alcuni filoni di analisi, di indagine e di presenza che li qualificano, traendo motivo dal fatto che la nostra elezione ha base regionale e che il Senato potrebbe specializzarsi in tutto ciò che riguarda il problema dei controlli sull'attività dell'Esecutivo. Ma di tutte queste cose si è già parlato abbastanza ampiamente, e non voglio far perdere ulteriore tempo ai colleghi.

Un altro elemento che bisognerà tener presente come tentativo di svuotamento del Parlamento è la storia dei decreti-legge, cui il relatore De Vito accenna, ma vorrei che l'accenno fosse più preciso. Negli ultimi tempi è venuta avanti una proposta che credo dobbiamo prendere seriamente in considerazione: i decreti-legge debbono essere ridotti all'essenziale, rispettando lo spirito e la lettera dell'articolo 77 della Costituzione. Dovremo poter arrivare anche a questo: che un decreto non convertito per il voto contrario di uno dei due rami o perchè sono decorsi i termini comporta di fatto una sfiducia nei confronti del Governo in carica. Sarebbe questo un deterrente abbastanza forte per mettere il Governo nelle condizioni di pensarci non una, ma due o tre volte, prima di mandare un decreto alla Camera; e probabilmente si tratterebbe di quei decreti-catenaccio della cui indispensabilità nessuno di noi dubita e che servono proprio a risolvere determinati problemi non altrimenti risolvibili.

Il dibattito che si è svolto in queste settimane ha investito non solo il Parlamento, ma anche l'insieme delle altre istituzioni,

e poichè è chiaro che un discorso sul Parlamento quale noi stiamo facendo non può totalmente prescindere dai rapporti che si vanno poi a creare tra Parlamento, Esecutivo e Presidenza della Repubblica, permettendoci di dire la mia opinione rapidamente anche su questo. Si tratta in questo caso di un'opinione del tutto personale e credo che rifletta solo parzialmente l'opinione del Gruppo che presiedo.

I nostri padri costituenti ebbero senno quando scrissero l'articolo 87 della Costituzione, quello che riguarda i poteri del Presidente della Repubblica. Secondo un mio amico costituzionalista francese, il nostro Presidente della Repubblica ha più poteri che non l'attuale Presidente della Repubblica francese; il che probabilmente è una esagerazione, ma dà la misura di come l'articolo 87 possa essere interpretato in maniera meno riduttiva di quel che abbiamo fatto in questi trenta anni.

Il Presidente della Repubblica ha poteri che talvolta sono apparsi meramente formali, ma che potrebbero, e secondo me dovrebbero, diventare sostanziali. Ne cito uno solo tra i tanti, che tutti ricordiamo: « autorizza la presentazione dei disegni di legge del Governo alle Camere ». Questo è un potere enorme che finora abbiamo considerato solamente formale: la firma del Presidente per poter presentare in Aula un disegno di legge varato dal Governo. Il Presidente della Repubblica avrebbe, a mio giudizio, potere di sindacato, certo, con i rischi politici che ne derivano, con i conflitti politici che si potrebbero aprire tra lui ed il Governo, in questo caso, e tuttavia conflitti che non necessariamente sarebbero patologici, perchè in democrazia anche il conflitto qualche volta ha le sue ragioni positive, serve a superare certi ostacoli, ad addossare determinate responsabilità, a far camminare in alcuni casi la macchina dello Stato e le sue strutture portanti fondamentali.

SPADACCIA. Si tratta di un sindacato di costituzionalità.

ANDERLINI. Potrebbe essere certamente di costituzionalità, ma secondo al-

cune interpretazioni anche di merito, perchè poi il tema della costituzionalità è piuttosto vasto, può essere inteso in maniera anche diversa.

Così, chi ha bisogno di presidenzialismo, in realtà non ha bisogno di una Costituzione diversa dalla nostra, perchè il nostro Presidente della Repubblica non è il notaio di decisioni prese da altri, non è il sovrano che regna ma non governa; è anche lui attore nel gioco politico italiano, certo non l'unico e neanche quello che decide in ultima istanza, però ha un suo ruolo ben preciso e ben definito in positivo.

Ma dove si avverte il vuoto, signor Presidente? A livello della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ancora, a trent'anni dalla Costituzione, aspetta di essere regolata da una legge prevista dalla Costituzione. Questa, se non vado errato, dice: la legge determina le funzioni e le competenze della Presidenza del Consiglio.

PRESIDENTE. Sbaglio, o cinque o sei volte sono stati presentati progetti di legge?

ANDERLINI. Sì, sono stati presentati, e il senatore Parri che mi ha preceduto nell'incarico di presidente di questo Gruppo ogni volta che si faceva un discorso sulla fiducia, signor Presidente, diceva che il suo voto positivo o negativo derivava in primo luogo dall'impegno che il Presidente del Consiglio prendeva di varare o no la legge sui compiti e le funzioni della Presidenza. Parri ha avuto una esperienza da Presidente del Consiglio ed è probabile che durante quell'amara esperienza abbia ricavato la convinzione che senza una legge che regoli quella materia è difficile in questo paese avere un Esecutivo pienamente efficiente.

PRESIDENTE. In base a quella esperienza dura, che lei ha ricordato, di Parri, vennero presentati dei progetti.

ANDERLINI. Certo, signor Presidente, ma lei sa che non basta la presentazione dei progetti di legge.

PRESIDENTE. Certo.

ANDERLINI. Spesso sono solamente buone intenzioni come quelle nostre di sette anni fa. Cosa ci vuol fare? Siamo qui a ripetere che questa legge è necessaria e indispensabile e che un accordo tra le forze decisive del paese su questa materia certo assai delicata è l'unica strada lungo la quale è possibile passare per realizzare una Presidenza del Consiglio che sia all'altezza delle responsabilità che le competono.

Quante volte, onorevoli colleghi, diciamo con franchezza, noi vediamo i ministri chiusi nel *bunker* del loro Ministero rispondere solamente alla logica del loro partito, della loro corrente, della loro fazione e magari del loro elettorato, inteso il tutto nel senso anche più meschino della parola, e senza che il Presidente del Consiglio possa svolgere quella necessaria opera di coordinamento e di indirizzo generale che è pur necessaria se vogliamo un Governo degno di questo nome? E badate che sto parlando di un Governo di cui la mia parte politica non fa parte, e probabilmente non ne farà parte per gli anni avvenire perchè la prospettiva non è di facilità, di un accesso rapido della sinistra, dei lavoratori, al Governo di questo paese; e tuttavia l'esigenza di avere un Governo che governi è abbastanza elementare se non vogliamo che poi al Governo che non governa si sostituiscano le forze vaghe del sottomondo politico italiano le quali governano per loro conto, irresponsabilmente, senza renderne conto al Parlamento e a nessuna forza politica responsabile.

Ho detto dunque anche su queste questioni l'essenziale; non voglio ulteriormente annoiare i colleghi. Credo che questa discussione sarà proficua se a sinistra lascerà qualche traccia della necessità di rimettere mano ad alcuni dei nostri meccanismi costituzionali, con il dovuto senso della misura, senza presumere che questo possa significare il toccasana di tutti i mali del paese. Tuttavia, in maniera significativa e rilevante, ciò potrà servire ancora di più al paese se tutti quanti, come mi pare che risulti dal dibattito che stiamo svolgendo, tro-

veremo la forza di convergere su alcuni punti e di creare le maggioranze e le forze politiche necessarie ad apportare quelle modifiche significative e rilevanti di cui stiamo serenamente e costruttivamente parlando in questa seduta. Grazie, signor Presidente.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bartolomei.

BARTOLOMEI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella sostanza, noi condividiamo la relazione De Vito; quindi questa dichiarazione pubblica potrebbe esimerci da un più lungo discorso; ma, data la complessità del momento, ci pare doveroso aggiungere qualche considerazione come contributo ad un dibattito comune che investe i modi stessi e gli strumenti del nostro lavoro.

Rivolgo quindi un saluto al Presidente del Senato, all'ufficio di Presidenza, ai funzionari, a cominciare dal Segretario generale, e a tutto il personale confermando loro la nostra grata solidarietà per la loro opera. E dico questo con piena convinzione perchè se taluni elementi di insoddisfazione sono presenti fra i senatori — e non desidero minimizzarli — ho anche la consapevolezza dei limiti entro i quali Presidente ed uffici devono scontrarsi quotidianamente nell'ambito dei poteri e del mandato che l'Assemblea stessa conferisce loro.

Perciò, partecipare a questa discussione significa anche riassumere la parte di responsabilità che compete a ciascuno di noi e per noi ai Gruppi parlamentari affinché il rapporto tra Assemblea e amministrazione resti strumento fondamentale per la funzione che a ciascuno spetta di svolgere. Ed è appunto in questo spazio, nel rapporto eletti-struttura, che si collocano alcuni problemi come quelli relativi alla condizione del parlamentare, al ruolo dei Gruppi, alla funzione dell'amministrazione insieme alla richiesta di servizi.

Sul parlamentare oggi grava il peso di una coscienza turbata insieme dalla sensazione di insoddisfatte aspettative dell'elettorato e dall'annoso sospetto della pubblica opinione per i modi con cui egli esercita le

proprie funzioni. Ciò coinvolge il suo prestigio istituzionale e quindi la capacità stessa di svolgere a pieno i suoi compiti. Di conseguenza una condizione del genere spinge talvolta alla ricerca di rimedi surrettizi, magari nel gallone elargito da un incarico qualsiasi, quando invece sarebbe più auspicabile puntare sulla qualità del servizio che ciascuno di noi deve compiere indipendentemente dal livello nel quale si trova ad operare.

Non abbiamo la pretesa di capovolgere la situazione dall'oggi al domani anche perchè su questi punti, anche qui dentro, non mancano divergenze serie e non pretestuose. L'immagine del parlamentare infatti si definisce diversamente a seconda del disegno istituzionale proprio di ciascuna forza politica. Per noi quella parlamentare non è una fase come un'altra in una carriera dell'apparato, essa è qualcosa di concluso, di autonomo che sviluppa una serie di rapporti dialettici tra il partito, l'elettorato, le istituzioni e comporta notevoli riflessi sulle condizioni di vita pratiche e sul modo con cui i senatori e i deputati sviluppano la loro attività.

Noi ripresenteremo su questi punti adeguate proposte sulle quali verificare la disponibilità altrui ed avviare, pure in questo settore, un discorso costruttivo su quel continuo riequilibrio da operare nella nostra vita istituzionale. Intanto ci pare di dover insistere sulla necessità di ristrutturare l'indennità parlamentare, rispetto alla quale sono emerse nel dibattito alla Camera alcune esigenze effettive, anche se le soluzioni prospettate non mi sembrano sempre meditate.

A nostro giudizio l'indennità parlamentare dovrebbe essere articolata in tre comparti: uno relativo al compenso per la sussistenza personale del parlamentare che oggi viene identificato dall'opinione pubblica con l'intera indennità; uno relativo al rimborso spese di permanenza a Roma che dovrebbe essere erogato in relazione alle giornate effettive di presenza in maniera congrua al costo della vita (e dico questo perchè l'attuale sistema forfettario finisce, tra l'altro, con il ridurre obiettivamente i giorni romani, con grave pregiudizio per l'attività di isti-

tuto); il terzo comparto dovrebbe riguardare gli oneri relativi allo svolgimento dei compiti di istituto che investono contemporaneamente i doveri verso l'elettorato e quelli relativi alle Camere.

In ogni caso questioni del genere non si possono ulteriormente rinviare e bisogna affrontarle, soprattutto, senza reticenze, perchè solo così si può trovare la forza necessaria ad impedire abusi o sperequazioni tra la condizione di chi ha risorse diverse, non sempre chiaramente definibili, ma che gli consentono di organizzarsi in proprio e chi deve limitarsi ai mezzi ora disponibili.

In questo quadro dovrebbe essere ripreso il problema relativo al controllo della situazione patrimoniale, delle spese elettorali e no dei singoli parlamentari e forse abolito il sistema delle cosiddette indennità di carica, nel quadro della più assoluta chiarezza sul piano dei doveri fiscali. Se l'indennità parlamentare non è il compenso per una prestazione, ma il mezzo che consente a chi è investito di un mandato pubblico di svolgere il suo lavoro, non vedo differenze sostanziali tra chi prepara la relazione per la Commissione e chi presiede la Commissione o chi va al Governo. La dignità del mandato parlamentare è di per sé tale da non chiedere qualificazioni aggiuntive, quando se ne abbia intera la consapevolezza.

So bene di farmi più che altro portavoce di esigenze la cui accoglienza potrà anche essere contrastata, ma è tempo di razionalizzare certe situazioni e farsi carico del bisogno di strumenti di lavoro che superino l'età della diligenza; cioè di quando la genialità delle intuizioni individuali dava alla politica la dignità che il grande artigianato del tempo conferiva alle decorazioni di questo palazzo. Oggi si viaggia con il *jet* e le ritornanti evocazioni dei tecnici sono un modo sbagliato per denunciare una cosa vera: la cattiva attrezzatura del lavoro e del giudizio dei politici, che, anche per queste carenze, sono sottoposti ad una usura infinitamente più grossa dei risultati conseguenti. Per ottenere di più non è solo questione di un tavolo in un locale dove sia possibile concentrarsi: c'è, per esempio, il problema di una informazione autonoma

che consenta al Parlamento, nell'azione di controllo, un confronto autorevole, stimolante, documentato con l'Esecutivo per grandi comparti di interesse. Ma questo presuppone raccordi non effimeri con il mondo accademico, con quello della cultura, con quello sociale ed economico. In Germania, per esempio, lo Stato finanzia addirittura delle fondazioni dietro le grandi aree politiche. Io non presumo tanto: ma sarebbe proprio azzardato intanto ricercare una più concreta utilizzazione di strumenti come il CNEL, l'Istituto centrale di statistica, per esempio, ripensati secondo una visione moderna che tenga conto complessivamente di queste esigenze?

È un discorso suggestivo che potrebbe condurci molto lontano fino ad esplorare il campo dell'informatica e riproporci i temi irrisolti delle sedi per uno scambio organico di esperienze con le forze culturali, sociali e produttive, ma che potrebbe anche sollecitare l'urgenza della riorganizzazione dell'istituto-Governo per comparti di aree omogenee dove alla responsabilità politica e di sintesi dei ministri potrebbe corrispondere una responsabilità di gestione dei singoli settori da parte di sottosegretari, finalmente definiti istituzionalmente in un preciso compito, in definite responsabilità.

Per intanto sarebbe già molto cominciare a renderci conto che non è più sufficiente muoversi solo sul piano — per così dire — individuale: oggi è necessario agire anche attraverso un deciso potenziamento di strumenti comuni, tra i quali sono i Gruppi parlamentari, le cui funzioni istituzionali e di partito sono in netta e positiva crescita. Sarebbe infatti utile riflettere un momento su quella sorta di emarginazione privatistica che li ha colpiti, creando una forte sperequazione sia tra la loro organizzazione interna e quella dell'istituto parlamentare, sia tra loro e la struttura del partito.

È innegabile che l'amministrazione del Senato ha svolto in questi anni e svolge un ruolo che, valorizzato da un'autorevole Presidenza, ha assicurato gli strumenti di base allo svolgimento della funzione del Parlamento. I problemi sono però arrivati ad un punto tale di complessità che non si può

più affidarne la soluzione a buone volontà generiche, perchè, man mano che il pluralismo delle articolazioni politiche e sociali si fa più complesso ed esigente, i Gruppi parlamentari lievitano nel loro ruolo di snodo, di collegamento istituzionale tra società, partito e istituzioni. Ed il rafforzamento della caratterizzazione della proposta della quale sono portatori richiede supporti operativi di un livello qualificato, pari a quello dell'amministrazione, che invece deve restare garante del quadro nel quale si dispiega la diversità dei Gruppi nella dialettica del Parlamento.

Nasce da qui il problema dei nuovi mezzi da mettere a disposizione dei Gruppi. Direi che il primo è lo spazio fisico dove poter collocare la loro attività. E, stando così le cose, non si tratta di porre questa richiesta tanto alla Presidenza o agli uffici quanto in primo luogo all'Assemblea, cui chiediamo se è pensabile che alla soglia degli anni duemila le difficoltà determinate dalla nostra attuale organizzazione edilizia, sviluppatasi in altri tempi e per altre funzioni, non impongano di considerare ipotesi diverse; mi chiedo cioè se è logico che un dato fisico possa impedire lo sviluppo di ciò che fosse ritenuto utile all'esercizio di una funzione così delicata ed importante.

Non ho soluzioni: sollevo l'argomento semplicemente perchè dobbiamo valutare la convenienza di accorgimenti sempre più costosi e macchinosi e chiarirci la direzione sulla quale muoverci nell'immediato. Un « immediato » che ripropongo è la questione del personale dei Gruppi. Questo personale si muove su un terreno dove vige la regola del mutevole e del transitorio: in un paese dove contrattualmente non si vuole ammettere neppure il lavoro stagionale, come se per legge l'uva si potesse far maturare a primavera, è possibile non farsi carico di un minimo di certezza cui ancorare lo sviluppo di una prestazione e non garantire la pari dignità professionale?

Posso concordare sui rischi di una confusione dei due ruoli e sulle difficoltà del reclutamento, ma non tener conto dei costi conseguenti, finanziari e funzionali, signifi-

ca condannare i Gruppi alla pura gestione burocratica.

Un problema vero è quello della qualificazione del personale dei Gruppi. Non si può infatti pretendere una professionalità adeguata senza poter offrire uno stato giuridico serio, sia pure tanto particolare da tener conto della discontinuità più o meno teorica dell'esistenza dei Gruppi stessi.

Visitando il Parlamento di altre nazioni ho notato come i Gruppi parlamentari abbiano non solo personale più numeroso, ma qualificato, a livello universitario, in misura che talvolta raggiunge il trenta per cento dell'intero organico.

Che fare? Noi vedremo senza scandalo la costituzione di un ruolo autonomo transitorio per avviare a soluzione il problema dei dipendenti in essere, fino al loro esaurimento.

Sempre procedendo con il buon senso e la buona volontà, potremmo ipotizzare per il personale d'ordine un distacco dai ruoli normali del Senato. Una volta, poi, approvata la legge che abbiamo presentato assieme ai colleghi di altri Gruppi, sarà possibile venire incontro anche alla esigenza di personale direttivo qualificato attraverso il distacco temporaneo dalla pubblica amministrazione in misura proporzionale alla dimensione dei Gruppi, secondo regole che potranno essere fissate dal Consiglio di Presidenza all'inizio di ogni legislatura.

Le alternative sono evidenti; sia che si scelga questa o quella, una di esse si imporrà da sé a breve termine: o distacco del personale dall'amministrazione dello Stato, oppure deciso aumento del finanziamento pubblico. In ogni caso non intendiamo qui formulare proposte chiuse e definitive; noi riteniamo che le nostre ipotesi rendano possibile il superamento di una serie di difficoltà giuridiche, finanziarie ed organizzative, altrimenti insolubili. Riteniamo soprattutto che attraverso di esse sia realizzabile, da un lato, un positivo sviluppo di servizi incentrati sui Gruppi, mentre dall'altro potremmo forse dare una qualche indicazione al modello di ristrutturazione di una funzione pubblica che intenda privilegiare i livelli culturali e consentire a certe

esperienze proprie della pubblica amministrazione centrale incontri proficui sulla problematica connessa alle strutture e alle attività parlamentari.

Sono profondamente convinto che, pur senza incidere sulla legittima custodia degli *interna corporis*, è possibile scaricare l'amministrazione di parte della difficile risposta alla richiesta di servizi da parte di senatori, già difficile nella presente situazione, eppure ulteriormente dilatabile proprio per il salto di qualità del lavoro parlamentare.

È evidente che sotto questo profilo l'amministrazione andrebbe adeguata sulla base di un disegno di concreta funzionalità, capace di rafforzare e rendere più fruttuoso lo spirito di collaborazione oggi esistente tra le sue componenti, tecniche e no, e quella parlamentare.

Tengo a sottolineare l'aspetto della collaborazione perchè con questa ipotesi noi proponiamo uno sforzo comune di elaborazione e di miglioramento; uno sforzo che presuppone — è bene dirlo esplicitamente — il rifiuto di ogni pretestuoso quanto ingiusto tentativo di coinvolgere l'amministrazione del Senato, a cominciare dai suoi livelli più alti, nella falsa polemica del parassitismo; un coinvolgimento cui ci sentiamo storicamente estranei perchè esso è stato la premessa per maldestre azioni di infeudamento contro le quali il nostro Gruppo si opporrà sempre con decisione, intuendo in esse la possibilità di compromettere la natura e l'immagine stessa del Senato prima ancora che delle sue funzioni.

I propositi espressi pertanto vogliono essere soprattutto un auspicio: l'auspicio di una ripresa che restituisca rispetto ed autorità alle nostre Camere, al ruolo che devono svolgere rispetto alle altre articolazioni istituzionali ed alla società. Se c'è, infatti, qualche possibilità di un discorso costruttivo in un processo di rilegittimazione dei partiti politici, esso, a mio avviso, può prendere le mosse anche dalla ricerca di un rinnovato modello della loro presenza qui nel Parlamento prima ancora che dalla complessa e sfuggente problematica relativa alla strutturazione della loro militanza.

Se la militanza partitica ebbe momenti di vivacità vitale tra il '50 e il '60, oggi, insonnolita da non poche scorie clientelari, sembra incapace di far fronte con sensibilità ai nuovi fermenti sociali ed appare nella forma attuale in lento declino. Credo che bisogna avere il coraggio di riconoscere che i partiti non hanno sempre avuto grandi simpatie e a risentirne di più sono soprattutto quelli a struttura aperta, per i quali cioè sarebbe particolarmente necessario il consenso di opinione. E ciò non tanto per le polemiche di destra o di sinistra, perchè la polemica è sempre vitale in democrazia; quanto, potremmo dire, per un connaturato peccato di elitismo. Essi, in tutte le epoche, hanno finito con il selezionare o gestire una classe dirigente la cui specializzazione li ha talvolta allontanati dal senso comune della psicologia delle grandi masse popolari, le quali, a loro volta, hanno finito con il considerare i partiti quasi un ostacolo all'espressione della loro sovranità: questo è avvenuto per motivi storici e culturali molto complessi, che sono alla base stessa di un certo modo di concepire la lotta politica non omogeneo, a nostro avviso, con gli sviluppi di una democrazia industriale moderna.

Senza approfondire qui una vasta problematica, credo che sarebbe possibile fare qualcosa di più utile di quanto non siano le verbose ed astratte cerebrazioni o i grandi progetti di ingegneria, cercando di ricollocare in una equilibrata dinamica il complessivo disegno costituzionale. L'appassionata difesa del bicameralismo fatta dal senatore Modica, stamattina, mi esonera dall'entrare in un argomento che peraltro era stato sollevato proprio dall'area culturale e politica cui egli appartiene. Aggiungerò solo che il carattere procedurale che i costituenti dettero al nostro bicameralismo ci deve rendere prudenti a toccare questioni strutturali che potrebbero incidere più sostanzialmente sull'equilibrio dei vari poteri, così come è ora previsto.

Quindi no a modifiche del quadro generale del nostro patto costituzionale, anche se vediamo utili quegli adeguamenti che, senza modificarne l'ispirazione sostanziale,

si facciano carico dei cambiamenti intervenuti nella nostra società, ma no anche ad un processo all'italiana di revisione costituzionale che ci porti di fatto, in maniera surrettizia, ad una seconda Repubblica, non voglio dire se presidenziale o consociazionale.

I problemi che abbiamo affrontato in questa sede, pertanto, a me pare possano offrire una occasione di grande importanza per verificare quel tipo di solidarietà etico-politica, senza la quale un sistema libero non può sopravvivere: solidarietà istituzionale quindi, volevo dire, prima di tutto, che si riassume non in vuote parole, ma nella concretezza di come ogni giorno si vive, ai vari livelli, la vita stessa delle istituzioni. Se cercheremo di mantenerci con rigore su questa strada, ci renderemo conto che l'ostacolo che si para dinanzi ogni volta che parliamo di possibilità reali di governo potrebbe sembrarci meno impervio e potremo accorgerci che esistono le possibilità di superarlo non tanto attraverso la pratica di politiche istituzionali intercambiabili a seconda delle circostanze, ma attraverso una coerenza, un'attenzione particolare nei confronti della coerenza, delle compatibilità e della legittimità piena dei comportamenti costituzionali.

Credo fermamente che esista la possibilità di salvare questa legislatura, questo Parlamento, questo paese e credo che essa sia legata all'impegno comune di una più seria attenzione nei confronti degli equilibri dell'attività istituzionale e di ciò che essi significano per la gente comune. Se riusciremo a far questo, ci renderemo conto che non si tratta affatto di questioni di democrazia formale e che l'averle sottovalutate in quanto tali ha condotto in mezzo al guado, non questo o quello di noi, ma tutti quanti.

Un ritorno ad una più attenta valutazione nei confronti della forma democrazia non può esserci rimproverato da alcuno strato sociale, data la grande lievitazione dello spirito di libertà di cui siamo stati in questi anni e siamo testimoni, anche se insieme sono emersi non pochi aspetti negativi ed anche serie degenerazioni. Nel qua-

dro di questi propositi penso che dovremo cominciare a porci tutta una serie di problemi che ci siamo allegramente illusi di scavalcare non senza conseguenze. La serie è lunga, ma vorrei accennarne solo qualcuno, cominciando da quello del rapporto proporzionalità — rappresentatività che è stato sollevato ripetutamente in occasione della formazione delle Commissioni di inchiesta e di controllo e che ha una importanza generale di tale entità da non consentire esasperazioni e strumentalizzazioni che già troppo hanno concorso a determinare una specie di opacizzazione nel ruolo delle istituzioni.

Se questa problematica viene acriticamente sovrapposta ed intrecciata con quella sollecitata dal quotidiano tentativo di metter su, di immaginare sempre nuovi organi di garanzia nei confronti dell'Esecutivo, di controllo *a priori* ed *in itinere* sulla sua prassi, se proseguiremo su questa strada, vedremo che si creerà una ingovernabilità inedita, ma non troppo, del Parlamento, senza peraltro migliorare le condizioni generali della governabilità del paese.

Già nella relazione del collega De Vito si accenna alla moltiplicazione delle Commissioni speciali e interparlamentari. A parte la frammentazione del potere e gli espropri a danno dell'Assemblea, le cose sono arrivate ad un punto tale che non possiamo più nasconderci che si tratta di finzioni e di fughe in avanti, in cui non crede più nessuno se non nel quadro di una destabilizzazione collettiva, perchè intanto in queste condizioni non è umanamente possibile che tutti gli organi previsti possano funzionare.

Com'è possibile allora pretendere credibilità dall'opinione pubblica o prestigio da parte dell'Esecutivo e da tutti i settori che pretendiamo quotidianamente di controllare, inquisire e giudicare?

Lo stesso vale per la tesi della collegialità della gestione degli organi parlamentari, a cominciare dalle Commissioni permanenti. Noi non siamo contrari a modificare una prassi che nel caso in oggetto vige dalla nascita della nostra Repubblica. Ci sembrerebbe più corretto se questo av-

venisse dopo una verifica del Regolamento, anche perchè ciò dovrebbe comportare un rafforzamento dei meccanismi di tutela dell'iniziativa governativa.

Con questo non pretendiamo di rafforzare surrettiziamente l'Esecutivo con l'ingegneria delle stampelle. Si tratta semplicemente di non privarlo dei normali strumenti di azione. Infatti verrebbe voglia di indagare in che misura la denunciata patologia della decretazione di urgenza da parte del Governo sia stata incrementata dall'accelerazione della vita di oggi, che chiede risposte sempre più rapide —, e quanto da talune tergiversazioni parlamentari che tendono a trasformare un legittimo diritto dell'opposizione in una sorta di contropotere, dato da un permanente ostruzionismo pratico.

Ma tutto ha un limite. Il Parlamento senza un interlocutore valido — mi pare che lo abbia detto lo stesso senatore Modica — in un sistema come il nostro rischia di degenerare nell'assemblearismo e di disperdere la ricchezza del suo ruolo centrale nell'ordinamento.

Mi pare dunque, signor Presidente, onorevoli senatori, che già ad un primo sguardo sui materiali che abbiamo affastellato, non sempre ordinatamente, negli ultimi anni, anche un estraneo si potrebbe rendere conto che c'è qualcosa che non va in rapporto allo spirito che avrebbe voluto guidare il nostro fare. E allora dico che è venuto il momento di effettuare una ricognizione seria e coraggiosa sullo stato del nostro Parlamento, delle istituzioni e dei processi istituzionali; una ricognizione graduale e senza ambizioni palinogenetiche, guidata dal desiderio semplice ed onesto di mettere ordine in casa. E questo nostro dibattito potrà avere una grande importanza se sarà valso ad incontrarci sul bisogno di buon senso che la vita delle istituzioni democratiche ha.

Non è però buon senso, onorevoli colleghi, nè coerenza con i principi dell'ordinamento cercare di modificarli a seconda dei casi particolari o pretendere, come è avvenuto anche di recente, di definire aprioristicamente per legge la natura stessa delle

cose, perchè alla fine le cose si ribellano. La complessità delle istituzioni, soprattutto nel presente stato della società e dell'economia, ha bisogno di idee, di fantasia, di attenzione, non di spericolatezze tattiche coperte dall'ombra di ideologie in eterna oscillazione tra la soffitta e le ortiche del giardino sempre più deserto della politica italiana; un buon senso che ci guidi ad una verifica attenta e spregiudicata, ad una ricognizione di quello che di compatibile e di utile si è sviluppato nella nostra dinamica parlamentare, che ci suggerisca la direzione in cui operare una proficua revisione dei nostri regolamenti.

Certamente, il problema, proprio perchè è istituzionale, è globale e perciò non dico che sia possibile affrontarlo senza tenere presente in primo luogo il contesto sociale in cui lo collochiamo; ma quello che mi pare giusto chiedere, ai fini di una revisione attenta e profonda della nostra azione quotidiana, è che il contesto sociale venga assunto criticamente e non in modo passivo, cioè con il coraggio di agire su quei fenomeni che, lungi dal riflettere una realtà effettiva, ne rispecchiano solo l'immagine deformata da una strategia dei *mass media*, che ha una sua logica diabolica indifferente alla variante egemonica dei cicli e delle mode.

Questo, signor Presidente ed onorevoli senatori, mi è parso utile sottolineare per offrire un contributo del nostro Gruppo al miglioramento di una vita parlamentare che deve recuperare, prima che sia troppo tardi, più stabili e meno fragili collegamenti con il popolo sovrano. (*Vivi applausi dal centro. Congratulazioni*).

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

JANNELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione sul bilancio del Senato cade in un momento in cui è in corso un impegnato confronto su temi di eccezionale interesse. A distanza di 30 anni e più dall'entrata in vigore della nostra Costituzione, il problema che ha posto il Partito socialista italiano a tutte le forze poli-

tiche e culturali del nostro paese è quello di verificare se è possibile riabilitare o recuperare i valori originari della Costituzione e se per quest'opera di riabilitazione e di recupero sia necessario adeguare alcune norme della nostra Carta fondamentale.

Il Partito socialista italiano, diversamente da quanto alcuni osservatori politici o uomini ed esponenti di altri partiti hanno superficialmente osservato, non ha posto il problema di questo adeguamento della nostra Costituzione per motivi di deterioro o contingente tattica politica o perchè sospinto dal desiderio di fare della pura accademia o dell'ingegneria costituzionale. No, il nostro partito ha posto il problema perchè si rende conto che le nostre istituzioni sono state seriamente investite da una grave crisi di funzionalità, di credibilità e noi abbiamo il dovere, come parlamentari, come uomini politici, di porci senza riserve, senza veli, questi problemi. Perchè soltanto così facendo noi operiamo per la salvaguardia della nostra Repubblica e delle nostre istituzioni.

Anche se, signor Presidente, la discussione sul bilancio del Senato non è la sede opportuna per affrontare questi temi di grosso momento, tuttavia la discussione stessa che lei ha voluto così importante (e lo dobbiamo alla sua alta sensibilità politica) ci sollecita a porre anche in quest'Aula questi temi e questi grossi problemi.

Così non possiamo sottrarci alla tentazione di accennare — come del resto hanno fatto altri colleghi che mi hanno preceduto — ad alcuni problemi di ordine costituzionale, anche, signor Presidente, onorevoli colleghi, per contrastare quella facile critica che è stata rivolta ai membri, agli esponenti massimi del nostro partito, secondo cui il Partito socialista italiano avrebbe posto il problema della riforma in modo soltanto generico, senza fornire sufficienti, precisi e puntuali elementi di riferimento.

Ebbene il nostro partito affronterà il problema e questa grossa tematica in un seminario che sarà tenuto entro questo mese, per cui non posso anticipare le conclusioni o gli orientamenti che emergeranno da quel seminario; però posso ciononostante mettere già in evidenza alcuni problemi che saran-

no posti all'attenzione non solo degli esponenti del mio partito, ma di tutte le altre forze politiche e soprattutto della nostra cultura giuridica e non giuridica.

È dinanzi a noi il problema della figura del Presidente della Repubblica; lo dobbiamo dire (e d'altra parte il collega Anderlini lo ha accennato e se lo è posto: è un Presidente di una Repubblica parlamentare e, diciamolo pure, con limitati poteri d'iniziativa) senza giungere alla prospettazione dell'ipotesi di trasformare la nostra Repubblica in una Repubblica presidenziale, non perchè abbiamo il timore di porci o di porre un così delicato problema, ma perchè riteniamo che la sola prospettazione della accennata ipotesi farebbe arenare nelle secche di sterili discussioni il dibattito, che, invece, deve essere portato avanti, sul Parlamento e sull'efficienza e funzionalità delle nostre istituzioni. Ma se non dobbiamo attardarci sulla alternativa Repubblica parlamentare-Repubblica presidenziale, possiamo, cionondimeno, porre con riferimento al Presidente della Repubblica alcuni problemi e avanzare alcune considerazioni. È stato discusso, specialmente in questi ultimi tempi, se il Presidente della Repubblica dovesse o no durare per un settennio; è stato dibattuto il problema se dovesse o no abolirsi il semestre cosiddetto bianco; è stato discusso se il Presidente della Repubblica debba essere rieleggibile o meno. È certo che la rieleggibilità si collega poi al problema della responsabilità di questo massimo organo dello Stato.

Ora, questo problema certo è posto alla attenzione della pubblica opinione e delle forze politiche, e vogliamo porlo senza veli, senza timore di essere fraintesi, ma con molta lealtà e serietà. Del resto, il senatore Anderlini poco fa sosteneva come, anche alla luce dei principi costituzionali che disciplinano l'attività del Presidente della Repubblica, anche sulla base di queste norme vigenti, dicevo, il Presidente della Repubblica possa avere una maggiore incisività nella sua azione. Fin qui, per la verità, sebbene vi siano state interpretazioni a seconda che la presidenza della Repubblica fosse coperta o meno da determinati esponenti politici, questi poteri di iniziativa del Presidente della

Repubblica, di norma, sono stati interpretati in senso molto formale.

Ad ogni modo, credo che anche avvenimenti recenti ci facciano notare come sia forse necessario che questi poteri del Presidente della Repubblica abbiano una maggiore incisività e una maggiore e pregnante significazione. Egli, per Costituzione, è il capo delle Forze armate, è il presidente del Consiglio superiore della magistratura e tuttavia queste sue attribuzioni sono state sempre considerate come attribuzioni puramente formali.

Ora ci dobbiamo porre il problema se davvero dobbiamo dare un contenuto sostanziale a queste attribuzioni. E vorremmo dire che alla figura del Presidente della Repubblica noi possiamo attribuire, anche non modificando le norme costituzionali vigenti, alcuni poteri di pungolo, di sollecitazione e di stimolo.

E veniamo al tema che più ci interessa da vicino: il problema della funzionalità del Parlamento intesa in senso lato. E si riallaccia a questo tema il problema del bicameralismo sì, bicameralismo no; è un tema scottante soprattutto quando si evoca nell'Aula del Senato. Io vi dirò subito che le preoccupazioni di coloro i quali sostengono che è necessario, per snellire l'attività legislativa, ripiegare sul sistema unicamerale sono preoccupazioni che, a mio avviso, non possono essere condivise. La verità è che, quando vi è stata una volontà politica, quando vi è stato un coordinamento tra le diverse forze politiche rappresentate alla Camera e al Senato, il ritardo nell'attività legislativa non si è verificato. E allora non è al sistema bicamerale od unicamerale che va imputato il ritardo nell'attività legislativa; la verità è che, in questi ultimi anni, è risorto, è riaffiorato questo problema del bicameralismo sì, bicameralismo no proprio perchè non vi è stata una volontà politica seria che abbia sorretto alcuni provvedimenti legislativi.

Queste sono le verità che dobbiamo dirci e dire. E d'altra parte se non vi fosse o non si sarà una volontà politica a sorreggere i provvedimenti legislativi, signor Presidente, onorevoli colleghi, i ritardi si riscontreranno anche in un sistema unicame-

rare. Ma la verità è che con il sistema bicamerale alcuni errori, alcune sviste, alcune lacunosità sono state corrette da questa Assemblea; e dobbiamo dirlo convinti come siamo del ruolo e della funzione di questa Camera alta. E poi tutte le tesi che sono state affacciate sulle funzioni disuguali tra le due Camere non hanno riscontro nella realtà. Questa Camera alta dovrebbe ridursi ad una Camera consultiva o ad una Camera di riflessione! Ma che senso ha affacciare queste ipotesi? La verità è che se al Senato si mantiene pienamente la funzione legislativa, esso può davvero esercitare il suo ruolo, che, come quello dell'altro ramo del Parlamento, è anche di controllo dell'azione legislativa o di riflessione. Certamente noi rivendichiamo anche questa funzione e molte volte abbiamo dimostrato come provvedimenti varati dall'altro ramo del Parlamento siano stati poi modificati dal Senato e riapprovati dalla Camera.

Credo, quindi, che con riferimento a questo tema la nostra attuale e molto contingente qualificazione politica di essere senatori non debba, per pudore, farci velo e sospingerci ad abbracciare tesi in modo affrettato, senza averle approfondite a pieno. Del resto tutti i lavori preparatori della nostra Costituzione stanno a dimostrare come i costituenti si siano posti il problema in modo serio e siano giunti alla conclusione che il bicameralismo fosse ancora la soluzione migliore.

Ma la verità è che il nodo del ritardo nell'attività legislativa non sta nel Parlamento o nel sistema bicamerale, ma sta nell'inefficienza talvolta dei Governi che da trenta anni ci stanno promettendo la riforma, secondo la norma costituzionale, della Presidenza del Consiglio, che dovrebbe essere il centro propulsore di unitarietà e di coordinamento di tutta l'attività del Governo. Ebbene i Governi che si sono succeduti nel tempo non hanno avuto la sensibilità di portare avanti questi disegni di legge o la forza di farli varare dal Parlamento. La questione è molto importante perchè l'articolo 95 della Costituzione attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri alcune prerogative estremamente importanti: « Il Presiden-

te del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri ». In questi ultimi anni, invece, abbiamo assistito ad uno scollamento. Non abbiamo potuto assolutamente arguire che il Presidente del Consiglio fosse, davvero, l'organo di coordinamento di tutta l'attività di governo. Ogni Ministro ha avuto la sua fetta di potere e l'ha gestita per proprio conto ed ogni Ministro è venuto qui ad assumersi le responsabilità limitatamente al suo Dicastero.

Pertanto dobbiamo pretendere che questa legge sul riassetto della Presidenza del Consiglio dei ministri venga varata al più presto perchè si sente la necessità che vi sia al centro dell'azione di Governo un organo di coordinamento e di unità.

Signor Presidente, questi sono soltanto alcuni dei temi di ordine squisitamente costituzionale che ho voluto porre all'attenzione sua e degli onorevoli colleghi; ma certamente vi sono anche altri problemi che possono e debbono essere affrontati. Non vi tedierò su questi temi, però certamente essi saranno oggetto di discussione nei prossimi mesi.

Venendo alla relazione che gli onorevoli senatori questori hanno rassegnato all'Assemblea e alla relazione che il senatore De Vito ci ha sottoposto, debbo dire che sono relazioni estremamente chiare; e dobbiamo essere molto espliciti nel ringraziare i senatori questori perchè hanno affrontato con molta lucidità e chiarezza alcuni problemi che attengono al lavoro di questa Assemblea, alla funzionalità degli organi interni, all'adeguamento dell'apparato e alle condizioni di lavoro di noi parlamentari.

Abbiamo già dianzi affermato come non riteniamo che i ritardi nell'attività legislativa siano da attribuire al sistema parlamentare bicamerale: tuttavia ci rendiamo conto che ritardi esistono e che possono essere evitati questi inconvenienti attraverso una migliore riorganizzazione e ristrutturazione di alcuni servizi del Senato della Repubblica.

Gli onorevoli senatori questori hanno messo in evidenza che per agevolare l'attività

dei parlamentari è necessario che questi siano posti in grado di lavorare nel miglior modo possibile. Ci rendiamo conto come sia difficile, per esempio, ricavare in questi antichi palazzi dei posti di lavoro e di studio; però già è stato fatto moltissimo in questa direzione sotto la sua guida, signor Presidente: abbiamo avuto un posto di lavoro ed una scrivania.

Certamente tutto questo non basta, ma per razionalizzare il lavoro parlamentare la Conferenza dei capi-gruppo ha già adottato alcuni provvedimenti, come, per esempio, quello che ha consentito di evitare, per lo più, la coincidenza tra i lavori dell'Assemblea e delle Commissioni parlamentari: e già questo è un grosso passo avanti. Potremmo forse suggerire di esaminare il problema delle sessioni parlamentari per poter far fronte al lavoro d'Aula in modo sempre più efficace e incisivo.

Vogliamo notare anche gli sforzi che la Presidenza e gli alti dirigenti del Senato hanno compiuto per dotare i singoli parlamentari dei famosi precedenti legislativi e giurisprudenziali.

Abbiamo apprezzato i fascicoli predisposti dall'Ufficio informazioni parlamentari dato che in tali fascicoli vengono raccolti tutti i precedenti legislativi e giurisprudenziali dei provvedimenti in esame. Purtroppo, dobbiamo lamentare che la predisposizione dei predetti fascicoli è limitata ai disegni di legge di maggiore rilevanza a causa delle gravi carenze di personale.

Sappiamo bene che nel mese di agosto di quest'anno, se non vado errato, sono stati autorizzati alcuni concorsi per coprire posti in organico scoperti e posti che dovrebbero essere aumentati secondo le indicazioni del comitato Carraro.

Ma, una volta che il personale del Senato sarà cospicuamente rinvigorito, credo che si ponga, che si possa porre il problema di apprestare per ogni singolo parlamentare il famoso « documento di lavoro ». Il « documento di lavoro » è uno strumento, o dovrebbe essere uno strumento completamente innovativo che dovrebbe agevolare l'esame dei progetti di legge, offrendo in sede preventiva al parlamentare, in Commissione

e in Assemblea, una documentazione di base di utile ausilio al processo formativo della legge. Ciascun documento dovrebbe presentare, in montaggio preordinato, il testo del progetto o dei progetti di legge, il testo delle norme richiamate, implicate o comunque collegate al progetto o ai progetti, il testo originario del provvedimento, se proveniente dalla Camera dei deputati, e la relativa discussione, la legislazione regionale, la normativa comunitaria e la giurisprudenza costituzionale, ove esistenti.

Si faciliterebbe, a nostro avviso, così il lavoro di studio e di ricerca di ogni singolo parlamentare. Del resto la predisposizione di tale documento di lavoro, ora che sono stati installati dal centro elaborazione dati i terminali, dovrebbe essere grandemente facilitato.

Auspichiamo che i terminali possano essere utilizzati a tempo pieno e non soltanto in determinate ore del giorno. Ci auguriamo che essi siano potenziati, tramite opportuni collegamenti con i più importanti centri del paese, come la Corte di cassazione e la Banca d'Italia. Inoltre il collegamento con la Camera dei deputati mi sembra che possa essere rivisto perchè, se le mie informazioni sono esatte, il collegamento è soltanto limitato attualmente alle interrogazioni.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo dare atto che i funzionari ed il Segretario generale di questa Assemblea si sono posti il problema di trovare delle soluzioni in accordo con il personale, tramite appunto il comitato Carraro, per una ristrutturazione dei servizi. Credo che questo comitato Carraro dovrebbe essere, a mio avviso, permanente e dovrebbe essere data a questo comitato una maggiore ampiezza di poteri, non dico decisionali, ma certamente di indagine, di esame e di studio perchè, sulla base di elementi seri, si possa arrivare a vedere come si possa profilare una ristrutturazione — se di questo si vorrà parlare — dei servizi del nostro Senato.

Ad ogni modo, penso che siamo sulla buona strada anche in questo settore, strada che deve continuare ad essere percorsa, stabilendo anche un collegamento con le organizzazioni sindacali del personale, in modo

più continuativo, affinché il personale stesso abbia la possibilità di esprimere — si tratta di persone che vivono nel Senato, che collaborano con noi — giudizi, che saranno sempre molto sereni ed ispirati a senso di grande responsabilità.

Per venire ad una ultima questione che attiene ai parlamentari, dobbiamo parlare della *vexata quaestio* dell'indennità parlamentare: noi preferiremmo che l'indennità parlamentare restasse così come è...

P R E S I D E N T E . Fermata l'inflazione, immagino.

J A N N E L L I . Certo. Volevo dire che non portiamo avanti il problema dell'adeguamento dell'indennità parlamentare per soddisfare private esigenze, ma per adempiere meglio ai nostri compiti. Ogni parlamentare ha necessità di avere dei collaboratori che devono essere pagati purtroppo dai parlamentari, per cui se ci fosse la possibilità di dotare di collaboratori i singoli parlamentari, non porremmo il problema in modo pressante ed urgente di un adeguamento dell'indennità parlamentare, salva certo l'inflazione, come lei, signor Presidente, giustamente ha osservato.

La verità è che dobbiamo dire queste cose con estrema franchezza perchè in questa discussione dobbiamo essere estremamente aperti e non dobbiamo nascondere problemi che invece esistono. Il problema dell'adeguamento dell'indennità parlamentare, dunque, si pone proprio perchè non abbiamo la possibilità di utilizzare strumenti e personale.

Vorrei anche accennare al problema del personale dei Gruppi parlamentari e riguardarlo alla luce del vigente sistema di finanziamento pubblico dei partiti. I Gruppi parlamentari sono configurati dalla dottrina come enti privati, come enti pubblici, come proiezioni del partito politico. Sono ipotesi che possono interessare la nostra cultura giuridica, ma che hanno fin qui impedito di ricercare una soluzione dei problemi del personale dei diversi Gruppi parlamentari, personale che è veramente precario

perchè è legato al Gruppo da un rapporto privatistico, contraddistinto da instabilità ed incertezza. Dobbiamo dare atto ai nostri funzionari ed impiegati dei Gruppi parlamentari di essere davvero ottimi impiegati e funzionari nonostante la precarietà e l'instabilità di fondo del loro rapporto di lavoro, perchè si sacrificano dando veramente moltissimo a questa Assemblea legislativa, dimostrando ad essa attaccamento. Perciò dobbiamo dare ad essi certezza ponendo il loro problema in modo serio.

So bene che fin dal 1976, sotto la sua guida, signor Presidente, il Consiglio di Presidenza adottò anche una risoluzione, con la quale si sottolineava la necessità di trovare una soluzione soddisfacente. Ormai, però, gli anni sono passati e dobbiamo aggredire questo problema tentando finalmente di risolverlo.

Ecco alcuni suggerimenti, signor Presidente. In Francia, per evitare sperequazioni tra il personale dei diversi Gruppi parlamentari, si è adottato un sistema di perequazione, stabilendo che presso ogni Gruppo ci fosse un segretariato amministrativo. Ma non è tanto la creazione di questo organo che ci interessa quanto lo *status* giuridico-economico dei dipendenti dei Gruppi parlamentari, che non deve essere caratterizzato da sperequazioni. In altri termini noi auspichiamo che tutti i dipendenti dei Gruppi parlamentari abbiano una uguale dignità, un uguale trattamento economico ed un uguale *status* giuridico.

Al relatore, che sta prendendo nota, raccomando di sottolineare, nella sua replica, come questo problema debba essere avviato a soluzione dopo un rapido studio. Tuttavia non nascondiamoci dietro le commissioni di studio, ma facciamo in modo che si arrivi ad una soluzione nel minor tempo possibile.

Signor Presidente, prima di concludere, ringrazio il Segretario generale, i direttori delle singole ripartizioni, tutto il personale del Senato della Repubblica, ma voglio ringraziare — me lo si consenta — anche coloro che, pur non facendo parte dell'organico del Senato, tuttavia collaborano a stretto contatto di gomito con noi tutti. Mi riferisco

agli operatori delle poste, ai vigili urbani, ai medici che sono qui con noi a lavorare:

Sono alla fine del mio intervento. I suggerimenti, le proposte che sottoponiamo alla Assemblea sono tutte tese — mi si creda — a rendere sempre più sollecita ed incisiva l'attività di questa Assemblea e ad esaltare l'attività del Senato e portarla all'altezza delle sue gravi e grandi responsabilità. (*Vivissimi applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

Per lo svolgimento di una interrogazione

S I G N O R I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

S I G N O R I . Desidero sollecitare la risposta alla mia interrogazione 3 - 00092, diretta al Ministro di grazia e giustizia in data 25 luglio 1979, con la quale domandavo se rispondeva a verità che la direzione degli istituti di prevenzione e pena intendeva trasferire i propri uffici in un altro edificio periferico di Roma di più di 500 vani.

P R E S I D E N T E . La prego di non svolgere ora l'interrogazione: oltre tutto non è presente alcun rappresentante del Governo.

S I G N O R I . La ragione per la quale mi permetto di sollecitare questa risposta sta nel fatto che, mentre per un certo periodo di tempo si è rinunciato a parlare della cosa, oggi la vicenda è tornata di estrema attualità e ciò mi preoccupa, perchè significherebbe dilapidare una ingente somma di denaro pubblico. La prego pertanto, signor Presidente, di voler sollecitare il Governo.

P R E S I D E N T E . Assicuro il senatore Signori che la Presidenza si farà carico della richiesta. Debbo tuttavia sottolineare che la sede odierna, non essendo presente nessun rappresentante del Governo, non è la più propria per formulare questo tipo di sollecitazioni.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 13,15).

Dott. PAOLO NALDINI
Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari