

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme istituzionali

---

GIOVEDÌ 17 MAGGIO 1984, ORE 10. — *Presidenza del Presidente BOZZI, indi del Vicepresidente PERNA.*

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI, dopo aver sottolineato la necessità di fare il punto del lavoro compiuto, indicando anche le prospettive di quello che resta da svolgere, ed aver premesso che la validità di questa Commissione non può essere verificata soltanto attraverso il numero delle sedute poiché è necessario anche consentire alle forze politiche un adeguato tempo di riflessione, ricorda che la Commissione ha tenuto fino ad oggi 14 sedute plenarie e 11 sedute dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi; in seduta plenaria ha avuto luogo una discussione di carattere generale ed una discussione specifica sul tema dei modi di formazione e funzionamento della rappresentanza politica.

Sull'argomento della rappresentanza politica è in corso la discussione presso l'Ufficio di Presidenza costituito in gruppo di lavoro. Tra le varie opinioni sembra prevalere quella di un assetto del Parlamento fondato su un sistema bicamerale, non paritario come l'attuale, bensì differenziato

nella composizione e nelle funzioni. Sui caratteri di questa differenziazione vi sono posizioni diverse. Da una parte si tende ad attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nella funzione legislativa, e al Senato una prevalenza nella funzione di controllo; da altra parte si preferisce differenziare le funzioni delle due Camere prevalentemente per materia e modalità di esercizio. Quanto alla struttura, c'è chi sostiene una diversificazione nella composizione del Senato, da formare per una quota con elezione di secondo grado in rappresentanza delle autonomie locali e con un ampliamento del numero dei senatori permanenti; altri vorrebbero anche il Senato eletto a suffragio universale diretto, ma con identificazione di particolari categorie, sulla base della competenza, ai fini della eleggibilità; altri ancora muovono riserve circa un eventuale aumento dei senatori di diritto e a vita.

Diverse posizioni emergono anche per quanto riguarda la legge elettorale. In Ufficio di Presidenza sono state rappresentate varie posizioni: una posizione di principio favorevole al sostanziale mantenimento del sistema attuale; una posizione che prospetta un sistema analogo a quello tedesco, ma senza clausole di sbarramento; una posizione che prevede un premio di maggioranza a liste coalizzate, nell'ambito

di un sistema proporzionale; infine c'è chi prospetta un sistema che combini collegi uninominali con l'assegnazione dei seggi su base proporzionale.

L'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro ha dibattuto gli argomenti dinanzi indicati ed ha concordato sulla necessità che la Commissione plenaria affronti alcuni altri temi connessi con i problemi del Parlamento; e cioè: Governo, fonti normative, sistema elettorale. In sostanza il gruppo di lavoro desidera conoscere l'opinione dei Commissari sul modo di formazione del Governo e sulla relazione Governo-Parlamento, nonché sul sistema delle fonti normative statali e regionali, compresi gli argomenti riguardanti l'iniziativa popolare, i referendum, i decreti-legge, i poteri normativi delle regioni e la delegificazione.

Nella definizione di questi temi sarà inoltre opportuno evitare di aggravare ulteriormente il contenzioso costituzionale.

Ha quindi proposto, a nome dell'Ufficio di presidenza, di iniziare la discussione in commissione plenaria sui tre gruppi di argomenti (Governo, fonti normative, sistema elettorale), dedicando a ciascuno di essi un congruo numero di sedute. Intanto l'Ufficio di presidenza proseguirà i suoi lavori, tenendo conto degli ulteriori indirizzi che emergeranno dalla discussione. Auspica che questo metodo possa dare risultati rapidi e concreti.

La Commissione ha lavorato e lavora attivamente; non sembrano quindi aver fondamento alcune critiche che sono state sollevate da più parti a questo riguardo. Certamente la materia di per sé non è facile, poiché mettere le mani su congegni delicati come quelli istituzionali richiede maturazione ed approfondimento, anche in relazione agli effetti che ciascuna modifica può avere sul complessivo contesto costituzionale.

Il dibattito in Commissione ha soprattutto un carattere politico, specie in un paese come il nostro dove esiste un'ottica della maggioranza ed un'ottica dell'opposizione, poiché non si è ancora realizzata un'alternativa completa. Nel momento attuale, inoltre, una viva tensione pervade il Parlamento ed il Paese, in rela-

zione all'esame del decreto sulla contingenza che, per alcune forze politiche, ha assunto un rilievo di principio; si augura tuttavia che questo clima non influisca sui lavori della Commissione, determinandone il ritardo o addirittura il blocco.

Conclude augurandosi che, con questo metodo di lavoro, la Commissione possa rassegnare al Parlamento alcune conclusioni sugli argomenti sin qui esaminati, prima delle ferie estive.

Il senatore VASSALLI, dopo aver sottolineato l'utilità della sintesi delle varie proposte, in particolare di quelle relative al bicameralismo differenziato, operata dal Presidente, si dichiara d'accordo sulla proposta di approfondire in Commissione i temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale.

L'attribuzione ad una Commissione bicamerale del compito di proporre le riforme istituzionali ha suscitato alcune perplessità in ragione della difficoltà e vastità della materia, che rendono incerto l'ottenimento di risultati immediati, anche a causa dei risvolti politici del dibattito; a questo punto tuttavia non rimane altro da fare che proseguire, con tutta l'alachrità consentita dai lavori parlamentari, nell'opera di approfondimento e puntualizzazione del materiale già raccolto anche nel corso dell'ottava legislatura, al fine di pervenire a proposte concrete sulle quali possa confluire il consenso. Concludendo, anche a nome del gruppo socialista, ribadisce l'impegno nell'attività preparatoria delle proposte della Commissione che verranno poi sottoposte alle due Camere.

Il senatore SCOPPOLA si dichiara d'accordo sulla proposta di approfondire in Commissione i temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale. In questo periodo grande è la tensione politica; ci si deve quindi chiedere se il funzionamento del solo Ufficio di Presidenza come gruppo di lavoro non lo renda particolarmente esposto ai condizionamenti esterni. Suggerisce quindi che

l'esame di singoli aspetti del tema complessivo venga affidato ad alcune sottocommissioni, al fine di avvicinare le posizioni delle diverse forze politiche ed identificare in concreto le formule alternative da sottoporre alla Commissione in seduta plenaria; in tal modo sarebbe possibile inoltre evitare un sentimento di esclusione e di emarginazione in quei commissari che non fanno parte dell'Ufficio di Presidenza.

Il senatore RUFFILLI, dopo aver concordato con le dichiarazioni del Presidente e con la proposta da questi formulata, sottolinea che la pausa nei lavori della Commissione in sede plenaria non è certamente da attribuirsi all'emergere di gravi contrasti tra le forze politiche: l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro ha svolto infatti un compito prezioso, identificando una serie di esigenze sulle quali si sta ampliando il consenso. L'ulteriore approfondimento di alcuni temi, da parte della Commissione plenaria, non è stato chiesto per mancanza di accordo, ma solo perché necessario ad un esame più completo delle tematiche inerenti il Parlamento. Anche se il ventaglio delle posizioni è rimasto alquanto diversificato, emergono alcune possibilità di accordo, con la disponibilità ad avviare una razionalizzazione dell'intero sistema politico istituzionale.

La Commissione non opera certamente in un clima asettico; tuttavia il senso di responsabilità manifestatosi nel corso dei lavori contribuirà certamente al contenimento ed al superamento delle polemiche esterne.

Ricorda poi che la necessità, già espressa dal gruppo della democrazia cristiana, di considerare contestualmente il rafforzamento del Parlamento e del Governo si è concretizzata nel progetto articolato sottoposto all'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro. L'ulteriore approfondimento in Commissione plenaria di alcuni temi, non impedirà tuttavia di affrontare nel modo dovuto le esigenze evidenziate dal senatore Scoppola. Concludendo, sottolinea infine che occorre far sapere con chiarezza all'esterno che la Commissione lavora con

serietà, anche per controbattere alcune polemiche in ambienti scientifici e giornalistici.

Il deputato BARBERA si dichiara d'accordo con le dichiarazioni del Presidente e con l'invito a tener lontano dalla Commissione le polemiche in atto sulle istituzioni. Concorda inoltre con la proposta formulata dal Presidente, in particolare per quanto concerne il Governo: la centralità del Parlamento infatti può essere garantita solo se questo non è costretto a svolgere un'attività di supplenza nei confronti di un Governo frantumato: quest'ultimo a sua volta, necessita della funzione unificante del Parlamento. In mancanza di un Esecutivo con sufficienti prospettive di stabilità, in grado di porre in essere politiche organiche, non è possibile attuare una seria programmazione dell'attività parlamentare; si dà origine in tal modo da un lato ad una pioggia di «leggine», dall'altro ad un uso indiscriminato della decretazione d'urgenza.

Sottolinea quindi che dietro la formula del bicameralismo si nascondono spesso realtà diverse: è mancata inoltre una risposta alle esigenze esposte dai monocameralisti, risposta che può provenire anche da alcune soluzioni bicameraliste.

Al fine di riequilibrare il rapporto partiti-istituzioni occorre, tra l'altro, concentrare il potere di indirizzo politico in una sola Camera, evitando la moltiplicazione delle sedi di negoziazione e, di conseguenza, gli ostruzionismi di maggioranza e di minoranza e il mancato coordinamento legislativo. È necessario inoltre permettere che altri soggetti, esterni al Parlamento, possano intervenire nel procedimento legislativo.

Sottolinea infine la necessità di porsi il problema della funzionalità del Parlamento, anche attraverso la qualificazione della rappresentanza, con la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del voto di preferenza mediante i collegi uninominali, nonché alcuni approfondimenti in tema di immunità e di giustizia politica.

Il collegamento tra Parlamento e società civile può essere opportunamente realizzato attraverso la valorizzazione dell'iniziativa popolare, l'istituzione del *referendum* propositivo, l'informazione utilizzata anche come veicolo per coinvolgere l'opinione pubblica sui temi affrontati dal Parlamento, che a sua volta deve selezionare maggiormente i settori in cui opera, privilegiando la qualità a scapito della quantità. Auspica quindi la delegificazione — pur dichiarandosi contrario alla riserva dell'esecutivo —, il decentramento normativo alle regioni e la partecipazione di queste ultime al procedimento legislativo. Occorre un rafforzamento delle responsabilità della maggioranza e dell'opposizione, del Parlamento e del Governo, dei partiti e delle istituzioni. A tal fine bisogna procedere con la necessaria meditazione, anche se sarebbe auspicabile che la Commissione potesse rassegnare al Parlamento alcune conclusioni prima delle ferie estive. Con riferimento all'intervento del senatore Scoppola, osserva infine che le richieste da questi effettuate potranno essere meglio valutate in futuro.

Il deputato Franco RUSSO ritiene sostanzialmente utile la sintesi operata dal Presidente, pur sottolineando che l'*impasse* in cui si trova la Commissione non è casuale; gli attacchi più gravi infatti le vengono proprio dal partito socialista, che attualmente guida la compagine governativa e la cui volontà elitaria e neocorporativa è ormai innegabile. La Commissione rischia quindi di impegnarsi in lunghe discussioni, mentre nel paese vengono realizzate concrete operazioni politiche di segno ben diverso.

All'interno della Commissione si confrontano attualmente varie e differenti ottiche: esprime alcune perplessità sulla opportunità di riesaminare temi generali in Commissione plenaria, suggerendo invece di iniziare in tale sede la discussione delle proposte relative al bicameralismo, già formulate nell'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro. Dichiarò poi di condividere le proposte del senatore Scoppola, volte a fornire più completi strumenti di lavoro.

Il senatore RASTRELLI, dopo aver dichiarato di condividere le osservazioni del Presidente circa la necessità di non far travolgere la Commissione dalle polemiche politiche, lamenta l'assenza di numerosi colleghi, la cui partecipazione deve essere recuperata, magari attraverso interventi quali quello suggerito dal senatore Scoppola.

Il progetto articolato presentato dal gruppo della Democrazia cristiana presenta una serie di elementi particolarmente interessanti, che meritano di essere approfonditi in sede di Commissione plenaria, mentre l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro dovrebbe occuparsi dei temi inerenti il Governo, le fonti normative e il sistema elettorale.

Si augura inoltre che venga contrastato il senso di sfiducia serpeggiante in ambienti giornalistici e scientifici verso i lavori della Commissione.

Il senatore GALLO si dichiara d'accordo con quanto affermato dal Presidente, ribadendo la difficoltà di ristrutturare un sistema esistente in rapporto al costruirlo *ex-novo*. Anche ai tempi dell'Assemblea costituente non mancarono le critiche di ambienti scientifici e giornalistici, critiche che non devono tuttavia dare alla Commissione la sensazione di essere un fortino assediato.

Suggerisce che le tre tematiche proposte dal Presidente formino oggetto dell'esame di sottocommissioni distinte, in grado di svolgere un approfondimento istruttorio, per poi rappresentare le scelte alternative alla Commissione plenaria, anche al fine di una maggior speditezza dei lavori. Lamenta la scarsa presenza dei colleghi che non hanno in tal modo avuto la possibilità di ascoltare le puntualizzazioni dei deputati Barbera e Rizzo e del senatore Rastrelli.

Il Presidente BOZZI si dichiara d'accordo con quanto detto dal senatore Rastrelli circa la necessità di recuperare la partecipazione di alcuni commissari; osserva poi che l'immagine della Commis-

sione all'esterno deve essere accreditata attraverso comportamenti fattivi. Anche se il peso delle polemiche odierne non può essere del tutto eliminato, la Commissione deve sforzarsi di guardare all'avvenire.

Suggerisce di sottoporre al prossimo Ufficio di Presidenza la proposta formulata dal senatore Scoppola. Preannuncia infine la convocazione della prossima seduta della Commissione per martedì 22 maggio 1984.

Il senatore RUFFILLI propone che la seduta della Commissione abbia luogo giovedì 24 maggio 1984 e che l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro venga convocato per martedì 22 maggio 1984, anche al fine di premettere una migliore impostazione dei lavori della Commissione.

Il senatore PERNA, dopo aver ricordato che l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro ha ravvisato l'opportunità di un dibattito in Commissione sulle tematiche inerenti il Governo, le fonti normative e il sistema elettorale, osserva che in tale ambito potranno essere enucleate anche quelle esigenze tecniche alle quali hanno fatto riferimento i senatori Scoppola e Gallo.

Il Presidente BOZZI, concordando con la proposta del senatore Ruffilli, comunica che la prossima seduta dell'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro avrà luogo martedì 22 maggio 1984 e che la prossima seduta della Commissione plenaria avrà luogo giovedì 24 maggio 1984.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,40.

---