

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 21-22-23-30-166-227-426-845-1101-A/quater

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE PONTONE)

Comunicata alla Presidenza il 21 maggio 1990

SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Norme per una differenziazione di poteri e funzioni
dei due rami del Parlamento (21)

d'iniziativa dei senatori **PASQUINO** e **CAVAZZUTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Soppressione dell'articolo 59 della Costituzione (22)

d'iniziativa dei senatori **PASQUINO**, **CAVAZZUTI**, **RIVA**,
ALBERTI e **STREHLER**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (23)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, ALBERTI, CAVAZZUTI, FIORI,
ONGARO BASAGLIA e ONORATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifiche della struttura e delle attribuzioni del Senato
della Repubblica (30)

d'iniziativa dei senatori RIZ, DUJANY, RUBNER, SANNA e BOSSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 1987

Modifica degli articoli 56, 57 e 72 della Costituzione (166)

**d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO,
GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI,
PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI,
SPECCHIA e VISIBELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987

Riforma del Parlamento ed istituzione
di una Camera unica (227)

**d'iniziativa dei senatori PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, CHIARO-
MONTE, CHIARANTE, MAFFIOLETTI, TARELLI e COSSUTTA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1987

Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione
concernenti le funzioni del Parlamento (426)

**d'iniziativa dei senatori MANCINO, RUFFILLI, ALIVERTI, BUTINI,
FONTANA Elio, BEORCHIA, DI LEMBO, RUFFINO e VENTURI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 1987

Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione (845)

d'iniziativa dei senatori MANCINO, FABBRI, CARIGLIA e MALAGODI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1988

Revisione delle norme costituzionali concernenti
la struttura e le funzioni del Parlamento (1101)

**d'iniziativa dei senatori PASQUINO, RIVA, ARFÈ,
CAVAZZUTI e ONORATO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 GIUGNO 1988

ONOREVOLI SENATORI. - È indubbio che la riforma del sistema bicamerale avrebbe dovuto essere trattata nell'ambito di un più vasto contesto di profonde ed incisive riforme costituzionali.

Sarebbe stato almeno opportuno giungere in Aula con una organica proposta relativa al Parlamento nel suo complesso, essendo questo il «cuore» del sistema partecipativo.

Invece non si sono neppure poste in esame l'esigenza (quantunque sia stata avvertita da tanti) di ridurre il numero dei parlamentari, la necessità di rivedere il rapporto fra Commissioni permanenti ed Assemblee e le proposte innovative circa un *iter* procedurale intracameralo atto ad accelerare migliorando ed a migliorare accelerando i risultati dei lavori parlamentari.

In definitiva negli articoli portati all'esame di questa Assemblea manca completamente un'adeguata analisi di quella che deve essere la disciplina di un Parlamento moderno, che comporta che se ne riveda sostanzialmente sia la composizione sia l'attribuzione di funzioni.

Non basta - se si vuole davvero riformare il Parlamento - tener soltanto presente la sua funzione di legislatore ma occorre esaltarne soprattutto la funzione di indirizzo generale politico e di controllo.

Ma, come è a tutti palese, la funzione di indirizzo è stata «scippata» da tempo all'organo che è espressione della volontà del popolo elettore dalla classe politica selezionata dai partiti.

Ed i partiti - in quella che suol chiamarsi Costituzione materiale - soffocando il Parlamento nella sua funzione di indirizzo politico, lo hanno anche in definitiva espropriato della funzione di controllo.

Ed allora vogliamo subito riepilogare la posizione del Movimento sociale italiano-Destra nazionale che vuole massimamente

esaltare il Parlamento certamente quale legislatore - indubbiamente celere e soprattutto capace -, ma soprattutto vuole dare al Parlamento la possibilità di esprimere fin in fondo le sue «vocazioni» istituzionali di massimo reggitore dell'indirizzo politico e di controllo.

Noi del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, ponendo l'accento sulla funzione legislativa, riteniamo che la scelta bicamerale, per avere autentico significato, deve comportare autenticamente due Camere che abbiano funzioni e compiti distinti cosicchè si eviti generalmente un vero esame-doppione della medesima normativa.

Invece in tal modo, cioè con sterile e stanca ripetizione rituale di dibattiti, si è proceduto nella nostra quarantennale esperienza bicamerale, della quale ben poco sappiamo, così come rilevato dal professor Aimò nel suo saggio citato anche nella relazione del presidente della Commissione, senatore Elia.

Innanzitutto, quindi, le Camere vanno differenziate nella funzione legislativa che deve sì competere ad ambedue, però nell'ambito di materie diverse.

Ciò al precipuo fine - volendo adottare le medesime parole del sacro testo di Manzella - di «eliminare le incongruenze, i tempi morti, le duplicazioni che la concezione "strutturale del bicameralismo" si porta fatalmente dietro».

Contrariamente a ciò che afferma il Manzella, è proprio la specializzazione legislativa il metodo da adottare per raggiungere tali risultati.

Non è affatto vero - ed anzi riteniamo vero il contrario - che quello che Manzella definisce «il problema del bicameralismo come ripetitività» «non si risolve» tramite la specializzazione.

È la specializzazione legislativa invece la vera chiave di risoluzione (fermo restando che la statuizione dell'indirizzo politico e

del controllo deve spettare ad ambedue i rami del Parlamento e non essere riservato ad una sola Camera).

Infatti la previsione di differenziare per materia le competenze legislative, implicando la specializzazione, comporta già - per ciò soltanto - una maggior ponderatezza della Camera sulle materie attribuite.

Inoltre va comunque prevista la necessità del voto di ambedue le Camere per le tematiche di fondo cioè per i disegni di legge in materia costituzionale, in materia elettorale nonché di assetto fondamentale degli organi ed enti di rilevanza costituzionale nonché - e su ciò è opportuna ogni proposta - per altre rilevanti questioni chiaramente definite.

Ma non è possibile che su ogni proposta occorra ripetere ogni momento procedurale in altra Assemblea.

D'altra parte il vigente sistema di bicameralismo cosiddetto «perfetto» con competenza legislativa «collettiva» ai sensi dell'articolo 70 della Costituzione non dà in sé alcuna effettiva garanzia contro l'introduzione di normative improvide e importa *iter* tortuosi nella formazione di quelle leggi necessarie alla sempre più intensa attività dell'Amministrazione pubblica.

Va anche sottolineato che la proposta da molti avanzata di riservare soltanto ad una Camera la funzione di alto «controllo» lasciando all'altra Camera l'intero carico della funzione legislativa, è davvero inidonea in quanto lascia alla Camera legislativa un peso difficilmente reggibile, con tutte le possibili ipotizzabili conseguenze deleterie.

La ripartizione della legislazione per materie va invece incontro alla richiesta che proviene dalla società civile di sempre maggiore impegno e specializzazione del legislatore. D'altro canto, in questa legislatura, trattando alti temi di giustizia politica, è stato ritenuto che non dovesse essere «collettiva» bensì affidata ad una sola Camera la potestà autorizzatoria per i reati ministeriali.

A maggior ragione, ha una chiara e rilevante *ratio* il voler differenziare gli ordinari compiti legislativi fra le due Camere senza necessità di esercizio «collettivo»,

considerando una Camera come massimo organo preposto alla normativa dello Stato quale Amministrazione pubblica (il quale opera perseguendo precisi interessi pubblici ed in tal guisa conformando l'ordinamento amministrativo) e considerando l'altra Camera come massimo organo preposto alla normativa dello Stato quale istituzione pubblica (e quindi quale garante dei rapporti intersoggettivi).

Va in definitiva attribuita la necessaria rilevanza alla differenza esaminata da taluna dottrina giuridica fra la legge che disciplina l'attività e lo stesso «volere» dell'Amministrazione pubblica - incidendo in qualche modo sullo stesso impiego di risorse - e la legge che costituisce il generale ordinamento giuridico al di sopra della stessa Amministrazione pubblica, statuendo le regole dell'agire giuridico e quindi i rapporti sostanziali di diritto civile e penale nonché le regole procedurali connesse.

Questa è quindi la proposta avanzata dal Movimento sociale italiano-Destra nazionale, in tema di bicameralismo, precisando comunque che la possibilità di procedere ad una seconda lettura dell'altra Camera non è per noi affatto esclusa, bensì subordinata alle valutazioni del Presidente della Repubblica che il testo approvato abbia aspetti di competenza dell'altra Camera.

Avendo in siffatto modo disciplinato il rapporto fra le funzioni legislative esercitate fra le due Camere, non possiamo non respingere la formula adottata nel testo giunto in Aula che prevede l'indifferenziata attribuzione alle due Camere della funzione legislativa.

Ma la migliore ripartizione funzionale, negata nel testo proposto, non è dal Movimento sociale italiano-Destra nazionale ritenuta una magica panacea ai mali del sistema parlamentare italiano.

Noi del Movimento sociale italiano-Destra nazionale abbiamo sempre ritenuto - e riteniamo oggi con maggiore vigore - che occorre una migliore rappresentatività di ciascuna Camera che viene da sola ad esercitare la sovranità popolare.

Ecco perchè proponiamo che ciascuna Camera, per la metà dei suoi componenti, debba essere eletta in base a collegi elettorali costituiti secondo le attività esercitate dai cittadini.

La rappresentanza territoriale va quindi integrata con la rappresentanza per categorie.

È infatti nostro intimo convincimento che una riforma dell'istituzione parlamentare veramente fruttuosa non possa prescindere dalle modalità di elezione delle assemblee legislative.

Per restituire lo scettro al principe-cittadino occorre ricercare le forme effettive della partecipazione che sono correlate alle categorie di cui fa parte il cittadino.

Sovente il relatore Elia suole contestare tale impostazione evidenziando che siamo in una società con forti mobilità e non chiusa in caste inamovibili.

Ma perchè mai una società in cui le categorie sociali sono aperte dovrebbe evitare di avere di tali categorie aperte le espressioni rappresentative in Parlamento?

Anzi, la mobilità sociale è fattore positivo che, rendendo dinamica la partecipazione categoriale, in qualche misura ne «rinfresca» la classe rappresentativa, essendone in mutamento il corpo elettorale e quindi ovviando alle facili critiche sul corporativismo stagnante.

In ogni caso, quantunque non si voglia accedere alle nostre organiche e complessive proposte, restiamo davvero sgomenti dinanzi alla rinuncia circa la proposta riduzione dei componenti di ambedue le Camere, la quale proposta pareva in verità essere supportata da un vasto consenso.

Ma tale consenso espresso a parole dalle forze parlamentari era soltanto apparente e di facciata.

La questione - si badi - non è meramente di principio, bensì di sostanza.

Infatti, un'autentica riduzione del numero dei parlamentari eletti comporterebbe una serie di benefici effetti indotti.

Noi proponiamo che il numero dei deputati sia di trecento ed il numero dei senatori elettivi sia di centocinquanta, so-

stenendo altresì che sia abbassato il limite d'età dell'elettorato passivo.

Ed allora vediamo che cosa avverrebbe provvedendo alla necessaria riduzione di parlamentari (riduzione che riproponiamo a quest'Aula, dopo averla proposta in Commissione).

In primo luogo, si avrebbe immediatamente una profonda razionalizzazione dei lavori parlamentari, accelerando le procedure in tempi più accettabili.

In secondo luogo, implicitamente, si correggerebbe il sistema elettorale, rendendosi necessaria la revisione delle circoscrizioni.

In terzo luogo, tutti gli attori antagonisti che agiscono sulla scena politica sarebbero obbligati alla massima cura nella scelta dei candidati che dovrebbero competere, innalzandone la qualità.

In quarto luogo, si ridurrebbe il voto clientelare ed amicale, accentrando la decisione fra gli schieramenti ed i programmi.

Ma nonostante ciò (o forse proprio *propter hoc*), non v'è traccia della riduzione nella proposta portata in quest'Aula.

Ma nel testo all'esame di quest'Aula non v'è traccia di ben altre e di ben «alte» cose.

Si preferisce tacere circa i poteri, le prerogative e le modalità di elezione del Capo dello Stato, limitandosi a proporre la scolorita rilettura interpretativa dell'articolo 59 della Costituzione circa il potere di nomina dei senatori a vita. Tutto ciò soltanto per rimediare ad un abuso del presidente Pertini (che eufemisticamente il relatore Elia ha voluto - bontà sua! - definire interpretazione «estemporanea», sulla base della isolata tesi del Ferrara).

E ci si limita a proporre uno scialbo articolo 11-bis che non dà certo conto della spinta propulsiva data dal *referendum* in occasione delle elezioni europee.

E, riguardo la riforma parlamentare, ci si limita a ricalcare lo schema del progetto già avanzato verso il termine della nona legislatura dai parlamentari democristiani. Tale progetto si sostanzia in una struttura bicamerale uguale e paritaria come l'attuale però con la previsione di leggi tendenzial-

mente «monocamerale», non occorrendo generalmente la seconda lettura, salvo l'esplicita richiesta del *quorum* previsto nell'altra Camera.

I sostenitori di tale tesi evidenziano che, in tal modo, si avrebbe un'accelerazione delle procedure legislative e la prassi porterebbe ad una qualche forma di specializzazione delle due Camere *ratione materiae*.

Non si può non evidenziare che è davvero problematica una scelta di specializzazione che viene demandata ad una instauranda prassi.

È invero facilmente ipotizzabile che il quadro delineato dalla proposta presentata comporta il rilevante rischio di essere causa, nella prassi, di un bicameralismo profondamente squilibrato giacché le forze parlamentari filogovernative sarebbero facilmente sospinte a calcolare i vantaggi del presentare una proposta legislativa ad una Camera invece che all'altra, cercando il *modus procedendi minoris resistentiae*.

Dal bicameralismo, il sistema marcerebbe perciò verso un monocameralismo di fatto che non avrebbe neppure i vantaggi del sistema monocamerale.

Alle osservazioni del senatore Pasquino - che giustamente ritiene che debba contrastarsi, come egli lo definisce, il «monocameralismo casuale» - ed alle osservazioni in merito del senatore Guizzi - che giustamente ritiene che debba contrastarsi, come egli lo definisce, il «monocameralismo alternato», il relatore Elia obietta che si tratta comunque di un bicameralismo processuale.

Sì, si tratta di un bicameralismo ma di un «bicameralismo eventuale» che è la peggiore forma di struttura bicefala dello Stato, assommando i difetti sia del sistema ad una Camera sia del sistema a due Camere.

Inoltre è più che probabile che, lungi dallo snellire le procedure e risolvere i conflitti, la normativa proposta accentuerebbe a dismisura la conflittualità, imporrebbe una defatigante trattativa permanente, favorirebbe la tattica del rinvio.

Non è affatto condivisibile quindi l'ipotesi in questione che pare escogitata proprio

per moltiplicare le frantumazioni patologiche ed i patteggiamenti occulti del nostro processo decisionale parlamentare.

La cosiddetta «doppia lettura eventuale» è davvero foriera di grande nocimento.

Scartata l'ipotesi che il richiamo potesse persino essere effettuato dal Governo (dandogli uno sconsiderato potere ricattatorio che potrebbe facilmente sostanzarsi in rinvii dell'approvazione delle leggi alle calende greche), anche il cosiddetto eventuale «richiamo di minoranza» presenta molteplici inconvenienti.

Innanzitutto il fatto stesso che il «richiamo» è considerato un mero temperamento all'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso in campo legislativo dà origine a rilevanti perplessità.

Non può non rilevarsi che già nel procedimento amministrativo la sussistenza - in specifiche e limitate fattispecie - del principio del silenzio-assenso comporta fondati dubbi e perplessità.

Ed allora come si può, in campo legislativo e quindi avendo a che fare con procedure tese ad ottenere risultati incidenti sulla generalità dei cittadini e senza i rimedi giurisdizionali predisposti alla tutela contro la scorretta adozione di atti amministrativi, infrangere impunemente il saggio brocardo *qui tacet neque negat neque utique fatetur*.

In altri termini il silenzio-assenso - che è, in linea eccezionale ed in casi espressamente sanciti, previsto nel procedimento amministrativo, il quale è comunque soggetto all'immediata tutela giurisdizionale - viene trasferito neppure in linea eccezionale bensì quale regola generale nel procedimento legislativo contro la cui illegittimità non è possibile invocare il giudice ordinario o amministrativo.

Nè dà alcuna garanzia il previsto meccanismo dell'eventuale «richiamo» che rappresenta un «pasticciaccio», frutto di un ibrido compromesso fra le due rispettabili opzioni del vero monocameralismo e del bicameralismo differenziato.

In particolare - a parte che, stante la funzione legislativa indifferenziatamente attribuita ad ambedue le Camere, viene previsto un *quorum* necessario per il riesa-

me indubbiamente troppo elevato - va rilevato che l'opposizione che usasse tale richiamo verrebbe considerata «ostruzionistica» e l'opposizione che rinunciasse sarebbe invece in definitiva «complice».

Non è quindi questa la strada da perseguire perchè le regole del gioco di un autentico confronto parlamentare non possono assegnare all'opposizione dei ruoli snaturati.

Onorevoli senatori, noi del Movimento sociale italiano-Destra nazionale iniziamo questo dibattito in Aula con grande amarezza e con grande speranza.

Lo iniziamo con grande amarezza perchè le grandi questioni della partecipazione popolare - a cominciare dall'elezione diretta del Capo dello Stato - non vogliono essere affrontate, mancando un chiaro articolato legislativo.

Lo iniziamo tuttavia con grande speranza perchè riteniamo comunque finalmente conclusa la fase dilatoria dei comitati di studio costituiti durante l'VIII legislatura, della infruttuosa Commissione Bozzi, delle varie discussioni prima presso la 1ª Com-

missione permanente della Camera dei deputati ed ora presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica.

L'impostazione del Movimento sociale italiano-Destra nazionale (in relazione alla quale il relatore Elia, pur contestandola, ha ben evidenziato come sia stata «già sostenuta da autorevoli costituenti», fra cui voglio ricordare il democristiano Piccioni sostenitore nell'Assemblea costituente di una Camera corporativa), nel chiedere che i rappresentanti delle categorie sociali abbiano voce in Parlamento e nel chiedere una ripartizione della funzione legislativa, ha - comunque la si giudichi - il pregio della chiarezza.

Al Parlamento chiediamo di autoriformarsi al più presto perchè si accelerino le procedure, perchè si migliorino i risultati, soprattutto perchè si colmi il divario sempre più crescente fra la sempre più asfittica e chiusa Italia legale e parlamentare e le istanze di partecipazione che provengono dall'Italia reale, dalla società civile, da una nazione viva.

PONTONE, *relatore di minoranza*