

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1983

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Costituzione della Commissione:	
PRESIDENTE	111, 113
PANNELLA	112
LABRIOLA	112
PRETI	112
FRANCHI	112
RUFFILLI	112
SPAGNOLI	113
RODOTA	113
COVI	113
RUSSO FRANCO	113

MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1983, ORE 10.
— Presidenza del Presidente BOZZI.

COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE.

La Commissione procede alle votazioni segrete per schede per l'elezione di due Vicepresidenti e di due Segretari.

Risultano eletti Vicepresidenti i senatori Sandulli e Perna; segretari i deputati Gitti e Andò.

Il Presidente BOZZI, dopo aver ringraziato i commissari per il consenso sul suo nome manifestato ai Presidenti delle due Camere, attraverso i rispettivi Gruppi parlamentari, che ha legittimato la sua nomina a Presidente della Commissione, ribadisce la volontà di compiere il proprio dovere, già espressa nel momento in cui il Presidente Iotti diede l'annuncio della sua nomina all'Assemblea.

A questa Commissione spetta un compito non facile e grande è l'attesa nel Parlamento e nel paese per i risultati che potrà raggiungere. Sarà grande il suo merito se saprà ridare credibilità ai meccanismi del regime democratico, oggi in qualche misura inceppati. Se pur soltanto di proposta, il ruolo di questa Commissione è in certo senso decisivo, poiché essa è la proiezione di tutte le forze politiche esistenti nel Parlamento; c'è da

sperare quindi che alle ipotesi che verranno prospettate seguiranno concrete attuazioni.

Esprime la convinzione che si sia radicata ormai nella coscienza dei partiti e delle forze sociali la consapevolezza dell'esigenza di riforme legislative e di revisioni costituzionali, senza le quali è impossibile interpretare e governare una società, qual è l'attuale, di estrema mobilità, segmentata e policentrica, in cui le spinte anarchiche e corporative si mescolano, delineando situazioni di cittadini privati di protezione. Il perpetuarsi di apparati organizzatori inefficienti e di carenze in quella che si potrebbe chiamare la Costituzione dell'economia mette in pericolo la stessa sopravvivenza del regime democratico. La Commissione non ha certo il compito di tenere a battesimo una seconda Repubblica, che comporti travolgimenti radicali dell'impianto fondamentale della Carta del 1948. Occorre invece valutare un'esperienza ultratrentennale, introducendo le revisioni che la stessa Costituzione del resto prevede, suggerendo modificazioni di leggi non costituzionali, nel rispetto della essenziale fisionomia del regime di democrazia rappresentativa fondato sul consenso e sul pluralismo; v'è la necessità di ampliare l'autonomia del cittadino nello Stato soprattutto di fronte alla crescente minaccia di tecnologie massificanti e disumanizzanti. La Costituzione

del 1948 esprime una tavola di valori inalienabili, e non soltanto nei suoi « Principi fondamentali ».

Occorre evitare soprattutto due tentazioni: il cedere alla suggestione del *cui prodest* momentaneo, del giovamento o meno che le riforme possono determinare nell'immediato alla propria parte politica, e l'indulgere supinamente a schemi di Costituzioni straniere, come se queste possedessero immancabili virtù risanatrici, perdendo di vista la specificità della realtà italiana, che si concreta soprattutto nella pluralità delle forze politiche, per cui il momento della governabilità si deve coniugare con quello della giusta rappresentatività.

Dopo aver ricordato la vastità della materia di cui la Commissione si dovrà occupare (decidendo al proprio interno l'ordine di priorità) auspica un ampio consenso sulle ipotesi conclusive. Forse qualche problema fra quelli indicati nella mozione istitutiva potrà non essere affrontato immediatamente, ma di certo occorrerà individuare sin da adesso i meccanismi di decisione atti a risolverlo domani.

Sarà necessario sollecitare sui lavori della Commissione l'attenzione e la collaborazione dell'opinione pubblica attraverso la stampa e la radiotelevisione e mediante l'audizione di giuristi e di politici; occorrerà poi attenersi alla concretezza, redigendo in articoli le proposte finali. Sarà molto importante, infine, se la Commissione saprà concludere i propri lavori prima del termine fissato.

Avviandosi alla conclusione, sottolinea che dall'Assemblea Costituente molto cammino in avanti è stato percorso, ma è oggi necessario un momento di ripensamento che — ne è convinto — verrà compiuto con quello stesso sentimento che animò allora i Costituenti. Le nuove norme giuridiche scaturiranno dai lavori della Commissione avranno scarso valore senza il sostegno di forze politiche e morali che ne assicurino l'attuazione; senza la virtù, come ammoniva Montesquieu, ossia senza la devozione al pubblico bene, la Repubblica è una spoglia vana.

Il deputato PANNELLA osserva che le parole pronunciate dal Presidente Bozzi corrispondono nella lettera e sicuramente nello spirito alle motivazioni dell'impegno per una fatica comune. Anche il gruppo radicale condivide la tesi del « tanto meglio, tanto meglio ». Esprime pertanto un augurio di buon lavoro al Presidente e a tutti i colleghi.

Il deputato LABRIOLA conferma il pieno, sincero e franco sostegno del gruppo socialista ai propositi espressi dal Presidente Bozzi, che rispondono appieno al contenuto della mozione istitutiva della Commissione.

Il deputato PRETI assicura il responsabile e leale contributo del gruppo socialdemocratico, che intende operare in accordo con le altre forze politiche per il miglior svolgimento dei lavori.

Il deputato FRANCHI, dopo aver espresso un augurio di buon lavoro, garantisce la massima collaborazione del gruppo del MSI-destra nazionale, anche se la mancata presenza di un membro del suo gruppo nell'Ufficio di presidenza è motivo di una piccola amarezza. Il MSI-destra nazionale guarda oggi alla Costituzione senza pregiudizi e senza polemiche sulle sue radici e sulle sue origini; sarebbe auspicabile che quelle parti oggi non più ritenute valide venissero modificate, tenendo conto di quelle che sono in concreto le esigenze della società attuale.

Il senatore RUFFILLI esprime il pieno consenso del gruppo della democrazia cristiana alle dichiarazioni del Presidente Bozzi, nel loro spirito complessivo e per quanto concerne il programma dei lavori. Questa Commissione è un'occasione significativa per affrontare problemi avvertiti dall'intera opinione pubblica. La novità rispetto alla Costituente è data dal fatto che i lavori si svolgeranno sotto il continuo controllo dell'opinione pubblica; ed è quindi auspicabile che essi siano all'altezza delle aspettative.

Il deputato SPAGNOLI dichiara di aver ascoltato con attenzione e favore le dichiarazioni del Presidente Bozzi. Il compito che attende la Commissione richiede una grande tensione morale, poiché sarebbe drammatico deludere le aspettative del paese. È opportuno che i tempi di avvio dei lavori siano ridotti, per entrare immediatamente nel cuore dei problemi, stabilendo le necessarie priorità. Conclude assicurando il contributo singolo e collettivo dei commissari del gruppo comunista al buon andamento dei lavori.

Il deputato RODOTA, dopo aver ricordato che il gruppo della sinistra indipendente aveva manifestato esplicite riserve sulle modalità di costituzione di questa Commissione, tanto da non dare l'assenso alla mozione istitutiva, osserva che la eccessiva ampiezza dei temi assegnati alla Commissione stessa richiederà un lavoro complesso per la formazione di una scala di priorità, strettamente connessa con il tipo di riforma che si desidera realizzare. Concorda con quanto detto dal Presidente Bozzi circa la necessità di non appiattire i lavori in un'ottica congiunturale, che rischia di dar luogo a soluzioni di parte. Considera comunque con favore l'attribuzione della presidenza all'onorevole Bozzi, di cui apprezza il rigore e l'equilibrio.

Il senatore COVI dichiara che il gruppo repubblicano parteciperà ai lavori con il massimo impegno, conscio delle aspettative dell'opinione pubblica che deve essere resa partecipe anche in questa occasione, come già lo fu ai tempi della Costituente. Esprime la convinzione che sotto la direzione del Presidente Bozzi si creerà intorno ai lavori della Commissione la necessaria tensione morale.

Il deputato RUSSO, dopo aver ricordato le perplessità del gruppo di democrazia proletaria sulla istituzione di questa Commissione e sul tipo di mandato affidatole, osserva che non è buona politica ritenere che quarantuno « saggi » possano essere in grado di raccogliere le istanze di democrazia provenienti dal paese; ciò infatti richiederà una complessa opera di selezione. Esprime tuttavia la convinzione che, sotto la saggia direzione del Presidente Bozzi, anche coloro che hanno dissentito potranno dare il proprio positivo contributo.

Il Presidente BOZZI avverte che l'Ufficio di Presidenza è convocato immediatamente. La Commissione sarà convocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,45.

PAGINA BIANCA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 DICEMBRE 1983

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Discussione generale:	
PRESIDENTE	117, 121
SANDULLI	117
PASQUINO	117
PANNELLA	118
RUFFILLI	119
FRANCHI	120

MARTEDÌ 13 DICEMBRE 1983, ORE 16. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

DISCUSSIONE GENERALE.

Il Presidente BOZZI fa presente che la discussione generale ha il compito di fissare i limiti del dibattito: ritiene quindi che essa possa servire come prima riflessione di merito per individuare i punti di concordanza che si augura saranno più numerosi di quelli di divergenza. Al termine della discussione generale la Commissione valuterà l'opportunità di elaborare un documento di considerazioni. La Commissione si suddividerà poi in gruppi di lavoro aventi carattere essenzialmente preparatorio. Concludendo, sottolinea la necessità di procedere ad un lavoro concreto, per non deludere le attese dell'opinione pubblica.

Il senatore SANDULLI ricorda che l'Assemblea costituente e la Commissione dei 75 non procedettero, all'inizio dei propri lavori, ad una vera e propria discussione generale; le linee essenziali che ne guidarono l'operato erano infatti i canoni di democrazia ai quali si voleva che la nuova Costituzione fosse ispirata. La Commissione dei 75 si divise in tre sottocom-

missioni, due delle quali nominarono immediatamente i relatori, al fine di avere un documento sul quale poter lavorare. Solo al termine dei lavori, la Commissione si riunì in seduta plenaria per discutere i punti controversi, mentre quelli sui quali era stato raggiunto l'accordo furono trasferiti direttamente dal Comitato di redazione nella relazione che venne poi presentata all'Assemblea.

Dopo aver sottolineato che la Costituzione partiva da zero mentre questa Commissione trova già una base per i propri lavori nella Costituzione, osserva che sarà possibile addivenire ad una proposta conclusiva non al termine della discussione generale, ma soltanto dopo che i singoli argomenti saranno stati esaminati dai gruppi di lavoro.

È necessario quindi concentrarsi sullo studio dei possibili rimedi, raggruppando gli argomenti da esaminare in tre gruppi omogenei che possano costituire il punto di partenza dei lavori.

Il senatore PASQUINO sottolinea la necessità di considerare preliminarmente lo elemento tempo sotto tre diverse angolazioni: in primo luogo il tempo assegnato alla Commissione per concludere i propri lavori, che deve essere opportunamente suddiviso tra la discussione generale e lo

esame dei temi specifici; in secondo luogo i tempi nei quali il Parlamento dovrà operare sulle proposte della Commissione (ed anche su questo argomento la Commissione dovrà esprimere il proprio parere); in terzo luogo infine i tempi per l'attuazione delle riforme proposte che dovranno essere più o meno brevi proprio sulla base delle scelte che verranno operate.

Fa presente poi che la Costituzione è un sistema architettonico che necessita di ritocchi consapevoli; è difficile infatti aggredire una sola struttura, una sola componente del sistema, per ottenere un mutamento efficace, ma occorre piuttosto intervenire su un complesso di relazioni.

Il problema principale consiste nella disaffezione dei cittadini nei confronti dei partiti, delle istituzioni politiche e, in particolare, della pubblica amministrazione poiché si sentono rappresentati in maniera inadeguata; se è vero infatti che esiste un sovraccarico di domanda, e che la classe politica non dispone né degli strumenti conoscitivi né di quelli tecnico-politici per fornire una risposta, è anche vero che essa è stata incapace — in particolare nei tempi più recenti — di capire e guidare la società civile, venendo meno in tal modo ai propri compiti istituzionali.

Vi è un problema tecnico-strutturale reale della pubblica amministrazione, ma vi è anche un problema politico, poiché per suo tramite i cittadini vengono a contatto con lo Stato, traendone risposte e indicazioni di comportamento.

Il dettato delle mozioni istitutive appare vago per quanto concerne i partiti, ma non si può negare che proprio a questi ultimi spetta di far funzionare le istituzioni.

Non è detto che il buon funzionamento dei partiti dipenda necessariamente dal loro numero, né che l'intera attività politica e sociale debba essere filtrata attraverso di loro: occorre però un diverso sistema di reclutamento e formazione della classe politica, poiché non è certo attraverso le preferenze elettorali che si esprimono le preferenze politiche, anzi è forse il contrario.

Esiste poi il problema del finanziamento dei partiti e del loro rapporto con il Parlamento: la riduzione del peso politico di quest'ultimo infatti significherebbe in Italia una diminuzione della democrazia, poiché il Parlamento riveste un ruolo centrale dal punto di vista del peso politico e della formazione del consenso.

Sostiene quindi la necessità di procedere ad un assetto monocamerale o eventualmente bicamerale con competenze differenziate, sottolineando poi l'opportunità di ridurre il numero dei parlamentari rendendo in tal modo la loro posizione più prestigiosa, ed eliminando inoltre la tentazione dei singoli, preoccupati per la propria rielezione, di scendere a compromessi. Un numero minore di parlamentari poi renderebbe più produttivo il funzionamento delle assemblee, migliorando la rappresentanza e quindi la capacità decisionale.

Solo dopo aver realizzato il contenimento dello strapotere dei partiti e l'accentuazione delle funzioni parlamentari sarà possibile prendere in considerazione un rafforzamento dell'esecutivo purché esso sia disposto al confronto parlamentare: l'opera di ristrutturazione quindi non deve iniziarsi dal Governo, ma piuttosto approdarvi, come momento conclusivo.

Il deputato PANNELLA ritiene che in questa fase di dibattito preliminare occorra procedere con urgenza, ma senza fretta; infatti non si può dare per scontato un retroterra comune a tutti i partiti circa la diagnosi sui mali che affliggono le istituzioni.

Dopo aver sottolineato che il convegno del Centro per la riforma dello Stato è una prova della serietà con la quale il partito comunista si pone di fronte a certe scadenze del dibattito politico, si chiede tuttavia se l'approccio seguito sia il migliore. Per esempio il monocameralismo può essere considerato una soluzione, ma non necessariamente l'unica in rapporto allo specifico patrimonio storico-ideologico del partito comunista, e così dicasi in relazione agli altri partiti, soprattutto i maggiori.

Se la Commissione deciderà di suddividersi in gruppi di lavoro sarà inoltre necessario chiedere ai Presidenti delle due Camere una maggior dotazione di personale e l'autonomia di bilancio.

L'interesse degli organi di stampa per i numerosi convegni che hanno avuto luogo recentemente sulle riforme istituzionali è stato dovuto in particolare al fatto che essi hanno costituito un luogo di dibattito; per questo motivo è molto importante che anche in seno alla Commissione si svolga una fase di dibattito generale, ma non generico.

Tra i temi che richiedono maggiore attenzione vi è certamente quello del processo formativo della volontà popolare, oggi gravemente in crisi. Occorre un Governo forte in grado di confrontarsi con un Parlamento forte, la cui funzione di controllo venga esaltata anche affidando gran parte della legislazione alla iniziativa dell'esecutivo; è necessario inoltre ridurre il numero dei parlamentari.

L'ipotesi di inibire l'ingresso in Parlamento a quei partiti che non raggiungano il cinque per cento dei suffragi può essere accolta favorevolmente, purché venga garantita a tutte le forze politiche una sia pur minima parità di punti di partenza, purché venga assicurato il diritto-dovere del cittadino di effettuare le proprie valutazioni attraverso una corretta informazione, presupposto di democrazia nella formazione della volontà popolare.

È certamente necessario lavorare sulle leggi elettorali, ma soprattutto su norme che garantiscano la lealtà della competizione, e la corretta informazione per la formazione della volontà popolare.

Osserva poi che le regioni anziché essere — come dovrebbero — un centro della pluralità legislativa democratica, sono soltanto un ulteriore strumento di attività dei partiti e un consistente aggravio per il bilancio dello Stato.

Sostiene infine la necessità che lo Stato riconosca e disciplini con urgenza il potere dei partiti, attraverso l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione; inoltre la mancata traduzione in legge del dettato dell'articolo 39 della Costituzione non può

essere passata sotto silenzio, poiché costituisce un grave problema che necessita di essere risolto.

Il senatore RUFFILLI fa presente che già nel corso della discussione generale occorre cogliere l'occasione di rispondere ad una serie di problemi sempre più avvertiti dall'opinione pubblica e dalle forze politiche. I documenti elaborati dai Comitati di studio costituiti presso le Commissioni affari costituzionali delle due Camere, le mozioni istitutive della Commissione e i programmi elettorali dei partiti — testimonianza della crescente sensibilità delle forze politiche ai problemi istituzionali — devono essere posti a fondamento dei lavori della Commissione.

Occorre prendere coscienza di una mancanza di capacità deliberativa delle forze politiche e di trasparenza democratica, nonché della difficoltà di dare risposta alle esigenze di una società in trasformazione, più matura e più libera, cresciuta anche grazie all'opera dei partiti, ma che proprio in questi attualmente sembra trovare i maggiori ostacoli al proprio assestamento. Il pluralismo è divenuto oggi meno centrifugo, tuttavia non sono state create ancora le condizioni che rendono possibile una alternanza al Governo di maggioranze omogenee: esiste quindi il rischio di un pluralismo senza regole, pernicioso per la convivenza democratica. Occorre superare la tentazione di affidare la soluzione di queste contraddizioni ad una serie di variabili indipendenti, fondate sull'aumento del tasso di mediazione dei partiti rispetto alla volontà dell'elettorato, poiché ciò potrebbe aggravare il distacco tra forze politiche e cittadini, tra Governo e società.

Uno dei compiti principali della Commissione consiste nell'individuare le condizioni in grado di aumentare l'accordo sui fondamenti della convivenza democratica, procedendo nella realizzazione degli obiettivi posti dalla Costituzione. Una serie di segnali positivi sono giunti, in tempi recenti, dall'atteggiamento dei partiti, con la tendenza ad una liberaldemocrazia, che garantisca un'alternanza democratica

delle forze politiche al Governo, la separazione dei poteri, un Parlamento forte contrapposto ad un esecutivo forte. Appare fondamentale, a questo riguardo, la scelta della forma di Governo: escludendo per vari motivi il Governo presidenziale e quello assembleare, il confronto si focalizzerà in conclusione sul regime parlamentare: occorrerà tuttavia fare i conti con le spinte verificatesi in questo secolo verso forme di democrazia immediata, con il necessario potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio, con l'esistenza di una forte spinta alla democrazia contrattata, nonché con il fatto che ancora per lungo tempo le maggioranze di Governo saranno necessariamente di coalizione. Appare necessario inoltre un rafforzamento del ruolo del Parlamento e una diversificazione di funzioni tra le due Camere, nonché una maggiore rappresentatività dei gruppi e delle forze sociali; per quanto concerne poi il problema della delegificazione occorrerebbe ragionare non solo per ordinamenti, ma anche per funzioni. I partiti politici debbono rientrare nel loro ruolo, la pubblica amministrazione ed il procedimento amministrativo necessitano di essere riformati.

L'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione è legata al problema della democrazia interna dei partiti, anche attraverso un'autonomia delle istituzioni garantita da maggioranze in grado di funzionare.

Appare inoltre inopportuno che le proposte volte alla razionalizzazione del sistema elettorale scatenino una « caccia alle streghe »; il funzionamento del pluralismo infatti può forse essere garantito meglio attraverso forme di aggregazione tra forze omogenee.

Il problema del collegamento tra le istituzioni e i singoli necessita certamente di essere approfondito, favorendo la partecipazione di questi ultimi attraverso lo sviluppo della iniziativa popolare, il miglioramento del *referendum*, il potenziamento della democrazia diffusa, delle forze sociali e delle autonomie locali. Lo sforzo della Commissione deve essere quindi volto a realizzare una democrazia

pluralistica funzionante attraverso equilibri che consentano la ulteriore crescita del paese.

Il deputato FRANCHI ritiene che sarebbe stato necessario un chiarimento preliminare sugli obiettivi che la Commissione intende porsi, poiché manca l'accordo sulle diagnosi dei mali che affliggono le istituzioni: alcuni credono infatti alla esigenza di una riforma radicale come stato di necessità, altri ritengono sufficiente qualche piccolo correttivo.

Occorre invece porre la Costituzione a confronto con la società, chiedendosi fino a che punto le istituzioni — così come concepite attualmente — sono in grado di risolvere i problemi o non vadano invece modificate. È necessario inoltre agire in tempi brevi per dare all'opinione pubblica il senso di un impegno concreto, possibilmente attraverso l'individuazione di una serie di strumenti atti a stroncare la corruzione dei pubblici poteri.

Lo schema che emerge dalle mozioni istitutive appare alquanto riduttivo, in particolare per quanto concerne l'ordinamento regionale e l'assetto del territorio.

Il gruppo del MSI-destra nazionale ritiene di dover sostenere la tesi della repubblica presidenziale, pur rendendosi conto, realisticamente, che essa potrà essere accettata soltanto in parte; su alcuni punti tuttavia come ad esempio l'elezione diretta del Capo dello Stato, esiste anche l'accordo di altri gruppi e dovrebbe essere quindi possibile, utilizzando queste convergenze, imboccare la strada del cambiamento. Nella convinzione che la ingovernabilità derivi dalla incapacità delle istituzioni di governare, il gruppo del MSI-destra nazionale è interessato a verificare quanto prima l'esistenza di una reale volontà di mutare la situazione esistente.

Si dichiara contrario alla suddivisione della Commissione in gruppi di lavoro, in tempi ravvicinati, poiché ciò renderebbe più difficile la partecipazione ai lavori dei gruppi politici minori; sarebbe invece opportuna una prima fase di lavoro comune sul tema della riconduzione ad unità del potere e della responsabilità.

Propone poi che ciascun gruppo politico presenti per iscritto all'Ufficio di Presidenza le proprie proposte, in base alle quali quest'ultimo procederà alla definizione di una scala di priorità; propone inoltre che la Commissione acquisisca ufficialmente l'opera sui problemi istituzionali curata dal professor Miglio.

Dopo aver posto in evidenza il problema della centralità del Governo, e della creazione di un Parlamento monocamerale con rappresentanza integrata, sottolinea la esigenza di una revisione del sistema giudiziario che garantisca l'assoluta indipendenza del giudice, esprimendo tuttavia alcune perplessità sull'autonomia di quest'ultimo e sull'organo di autogoverno.

Il ruolo e la funzione dei partiti necessitano di essere rimeditati per evitare lo schiacciamento dell'individuo: per questo motivo il gruppo del MSI-destra nazionale è favorevole all'elezione diretta dei sindaci, al fine di rivalutare l'uomo nei confronti della partitocrazia.

Il Presidente BOZZI avverte che - compatibilmente con l'andamento dei lavori delle Assemblee - si riserva di convocare la Commissione prima delle vacanze natalizie.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18,15.

PAGINA BIANCA

3.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 GENNAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione generale:	
RODOTÀ	125
LABRIOLA	126
PRETI	127
ZANGHERI	128
BARBERA	130

GIOVEDÌ 19 GENNAIO 1984, ORE 17. —
Presidenza del Presidente Aldo BOZZI.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato Stefano RODOTA fa presente che intende affrontare distintamente il problema della individuazione dei criteri di priorità dei temi che verranno sottoposti all'esame della Commissione e quello della linea di politica istituzionale relativa a tali temi.

Dopo aver ricordato che il numero di argomenti previsti nelle mozioni istitutive della Commissione è realmente molto elevato, sottolinea l'esigenza della individuazione di una serie di questioni centrali, attraverso una precisa linea di politica istituzionale.

Ormai da diversi anni il dibattito politico è caratterizzato da due diverse linee di politica istituzionale, l'una che individua i mali del sistema nella carenza di decisione al vertice dello Stato, soprattutto per quanto riguarda l'Esecutivo, e che quindi concepisce le riforme istituzionali nel senso di « recupero di prerogative regie », cioè di un potere di decisione affiancato da poteri di controllo; l'altra che si presenta non in funzione alternativa alla precedente, bensì complementare, e che è indirizzata alla realizzazione di una democrazia plebiscitaria.

Dopo aver sottolineato che le sue ipotesi differiscono sostanzialmente dalle due

linee ricordate in precedenza, esprime la convinzione che il malessere che affligge le istituzioni trovi le proprie radici nel rapporto istituzione-società: per superare la crisi occorre quindi rilegittimare le istituzioni, che nel rapporto con la società hanno perduto credito; a tale riguardo evidenzia la centralità del tema della rappresentanza. Se si vuole che il sistema italiano conservi la sua forma attuale di democrazia parlamentare, occorre una rigorosa riflessione sulla struttura del Parlamento. Il gruppo della sinistra indipendente ha già presentato una proposta di legge costituzionale volta alla trasformazione dell'attuale sistema bicamerale in monocamerale; il passaggio dal bicameralismo al monocameralismo è una operazione che muta radicalmente le caratteristiche del sistema; questa soluzione consente meglio di altre di sperimentare interventi capaci di migliorare il rapporto Parlamento-società. Occorre inoltre procedere al rafforzamento dell'iniziativa popolare ed alla introduzione del *referendum* propositivo, per permettere alla società di esercitare una benefica azione di stimolo sul Parlamento, che, in tal modo, diverrebbe maggiormente rappresentativo, in quanto assemblea capace di recepire in modo più adeguato le esigenze della società.

Qualora — con la drastica riduzione del numero dei parlamentari — si introducesse il vincolo, ineludibile per i partiti, del di-

mezzamento del personale di vertice, sarebbe possibile incidere grandemente sul tipo di scelte da questi operate: tale soluzione quindi non è indifferente nella scelta del sistema elettorale.

L'abolizione del voto di preferenza, che sembra raccogliere numerosi consensi, consegna in realtà la scelta dei candidati nelle mani dei partiti: inoltre, con tale sistema, non si eviterebbe il rischio di corruzione che sarebbe solo meno visibile, ma non per questo meno drammatico.

Occorre invece liberare i partiti dall'attenzione impropria di carattere clientelare che la società rivolge loro.

A fronte di un Parlamento ristrutturato occorre poi prevedere un governo ristretto nel quale i poteri del Presidente del Consiglio assumono una autonoma rilevanza: questo tipo di governo tuttavia non può essere subissato da problemi di gestione ordinaria.

Per quanto concerne l'investitura separata del Presidente del Consiglio e la sfiducia costruttiva, osserva che la esperienza di altri paesi, quale ad esempio la Repubblica federale tedesca, non si è certo rivelata positiva: non intende con questo far valere una opposizione di principio ma semplicemente richiamare l'attenzione sulla inopportunità di iniziative che non raggiungano lo scopo.

Osserva poi che il problema delle grandi decisioni è strettamente connesso a quello dei soggetti ai quali spetta adottarle, anche al fine di evitare l'elevato costo in termini di autoritarismo ed inefficienza proprio delle decisioni centralizzate: meglio quindi una giusta ripartizione delle grandi decisioni tra Parlamento, Governo, e collettività.

Per quanto concerne la trasparenza delle decisioni fa presente che, attraverso l'influenza dei poteri occulti, si è realizzata la più importante modifica della costituzione materiale: su questo punto viene messo in discussione tutto il funzionamento della pubblica amministrazione, sul quale si gioca quotidianamente il rapporto cittadini-Stato. Proprio su questo terreno l'occultamento del potere è maggiormente percepibile, e proprio in questo

ambito occorre riflettere sul controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, riducendo drasticamente il numero di quelle sulle quali esso va esercitato, ma rendendolo effettivo; a tale scopo considererebbe favorevolmente il sistema adottato dal Senato degli Stati Uniti.

Dopo aver ricordato che, contrariamente a quanto avveniva in passato, si sta oggi affermando la tendenza ad una maggiore tutela della riservatezza dei dati inerenti la vita privata e le opinioni, e ad una maggiore pubblicizzazione dei dati patrimoniali, fa presente la necessità di garantire una autentica parità di accesso alle informazioni per tutti i soggetti costituzionali, di adottare gli strumenti di controllo dei cittadini sulla pubblica amministrazione già esistenti in altri paesi, di abbandonare la tendenza alla partecipazione consociativa propria degli anni '70, per attribuire invece il controllo a soggetti diffusi ed ampliare le possibilità di accesso alle diverse sedi giudiziarie dei soggetti collettivi.

Afferma poi la necessità della riscoperta del tema della giustizia nell'amministrazione attraverso un'autorità imparziale: tale tema è stato proposto ed insieme eluso, ad esempio, con la Consob ed il Garante dell'editoria: è questo il terreno sul quale si misura il tipo di amministrazione che si vuole proporre.

Occorre inoltre inventare la strumentazione istituzionale adeguata per garantire l'attuazione di diritti già sanciti, quali quelli alla conoscenza, alla salute, alla riservatezza, senza escludere in questi settori l'iniziativa collettiva.

Il deputato LABRIOLA osserva che la Commissione si trova di fronte ad una difficile prova politica consistente nel riportare gli istituti della Costituzione formale ad una Costituzione materiale che si è già sviluppata autonomamente, allontanandosi da quella formale. Le forze reali del paese, i gruppi politici dominanti, hanno praticato - al di fuori dei tradizionali strumenti di modifica della Costituzione - alcuni adattamenti basati sulla regola del più forte: per quanto riguarda il governo,

ad esempio, ricorda la istituzione del Consiglio di Gabinetto a riprova della necessità impellente di adottare le iniziative occorrenti ad adeguare la Costituzione formale alle realtà concrete.

Vi è già chi, in sede culturale, comincia a dare per fallito il tentativo del Parlamento di procedere alle riforme costituzionali, a sostenere l'incapacità della Costituzione di automodificarsi, invocando interventi esterni di rottura costituzionale.

Considera l'ingegneria costituzionale il camuffamento di mal digerite letture di scienze morali: occorre tuttavia guardarsi dal pericolo opposto, poiché se tutto non può essere affidato alle istituzioni, è ugualmente da escludere che nulla possa essere loro affidato.

Occorre procedere alla riaffermazione della centralità del principio di rappresentanza come scelta preliminare; anche trattando degli istituti di democrazia diretta è necessario riaffermare — nell'attuale condizione di democrazia politica — il principio di rappresentanza quale perno intorno al quale si realizzano i modi di esercizio della sovranità popolare; non è possibile infatti dimenticare i guasti causati dalle tendenze assembleari di alcuni anni or sono.

Il primo elemento sul quale occorre lavorare in profondità è il binomio potere-responsabilità; uno dei mali principali della democrazia italiana è infatti la scissione tra potere e responsabilità, spesso divenuta intollerabile per il mantenimento di una democrazia politica. Quando si parla di sovraccarico di potere, occorre ricordare che ad esso si affianca una cessione di responsabilità: guai ad usare la crescita della democrazia diretta come surrogato dei difetti della democrazia rappresentativa. Attraverso il binomio potere-responsabilità viene riabilitato l'istituto della rappresentanza e vengono risolti alcuni problemi come quello di una giustizia che vede moltiplicare i centri di imputazione soggettiva e diminuire le prestazioni: occorre, infatti, aumentare i poteri dei giudici, connettendovi tuttavia il principio della responsabilità.

A titolo di esempio, fa presente che esiste certamente un problema di distribuzione del potere; lo stato regionale è stato realizzato poco e male ed occorre sicuramente procedere ad una ridistribuzione delle responsabilità, ma anche soffermarsi sulla qualità del potere pubblico che in molti casi ha finito col trasformarsi da potere di decisione in potere di non decidere, facendo retrocedere in tal modo il cittadino al rango di suddito. Il deterioramento istituzionale che potrebbe conseguire all'abolizione del voto di preferenza per l'affidamento a minoranze all'interno di alcuni partiti del potere di preposizione dei vertici, non è certamente più grave di quello che consegue al potere di non assumere decisioni senza subirne alcuna conseguenza.

Ricorda poi che la proposta di affidare al Presidente del Consiglio il potere di revoca nei confronti dei ministri, contribuisce a dare chiarezza alle sue responsabilità. Concludendo, ricorda infine che il gruppo socialista è favorevole ad un sistema bicamerale ineguale ed alle proposte di riforma della pubblica amministrazione contenute nel rapporto Giannini.

Il deputato PRETI ritiene necessario definire costituzionalmente per materia l'area riservata alla competenza legislativa del Parlamento. Per quanto concerne il Governo occorre rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio, mentre per quanto concerne il Presidente della Repubblica il gruppo socialdemocratico — che in passato era favorevole ad un accrescimento dei suoi poteri nonché all'elezione a suffragio universale —, esprime oggi la convinzione che ciò potrebbe dar luogo ad un pericoloso dualismo con il Governo.

Pur ritenendo che, nella sua forma attuale, il Senato costituisca un duplicato della Camera e sostenendo quindi che ne andrebbe modificata la struttura e distinte le funzioni, si dichiara contrario al sistema monocamerale poiché, anche sulla base delle esperienze del passato, è da ritenere che il doppio esame dei progetti di legge eviti numerosi errori.

Una drastica riduzione del numero dei parlamentari renderebbe più difficili i lavori, specie in Commissione, comprimendo a dimensioni pressoché ridicole la rappresentanza dei partiti minori, cancellando addirittura quelli più deboli e limitando il dialogo politico ai due partiti maggiori.

Le leggi elettorali possono essere opportunamente modificate, stabilendo che per essere rappresentato in Parlamento un partito debba ottenere per la Camera almeno tre quozienti circoscrizionali, fatta eccezione per le zone dove esistono minoranze alloglotte.

Si dichiara contrario all'abolizione del voto di preferenza; sostiene poi l'opportunità di accrescere i poteri dei presidenti delle assemblee per un migliore svolgimento del lavoro legislativo, di conferire al governo alcuni poteri nella formulazione degli ordini del giorno delle assemblee al fine di porre un freno all'uso eccessivo dei decreti-legge, di condizionare rigorosamente la emendabilità dei disegni di legge, di operare una netta distinzione tra i magistrati aventi funzioni di pubblico ministero e i magistrati giudicanti.

Per quanto concerne infine gli istituti di democrazia diretta, sulla base delle esperienze fatte in passato è possibile concludere che essi contribuirebbero ad indebolire ulteriormente lo stato democratico.

Il deputato ZANGHERI conferma la piena disponibilità del gruppo comunista a ricercare le soluzioni più idonee a fronteggiare la grave crisi politica e istituzionale che colpisce il paese, concordando sul giudizio di logoramento di alcune istituzioni, di non funzionamento di altre, che dà la mozione istitutiva della Commissione, giudizio che va probabilmente integrato con l'individuazione delle cause di questi sviluppi preoccupanti, e che risiedono, in una sottrazione di potere statale da parte dei partiti, e segnatamente dei partiti di Governo, senza escludere che l'intero sistema politico sia affetto da una sindrome di occupazione del potere, con tutte le conseguenze malsane che derivano dall'ingerenza negli affari.

Il logoramento o la paralisi non provengono infatti da processi biologici di invecchiamento, ma da malattie contratte a contatto e per azione attiva di pratiche di esercizio del potere.

Infatti si decide poco e male e la volontà popolare non è rappresentata in modo soddisfacente.

Esiste inoltre il nuovo ruolo assunto dai partiti, l'anomalia di questo ruolo, la loro tendenza, quando siano partiti di Governo, a sovrapporsi alle istituzioni, a spartire le cariche, a nominare i propri fedeli, negli enti, nella pubblica amministrazione, nelle partecipazioni statali, ad intrecciare rapporti malsani del pubblico col privato.

Occorre quindi regolamentare le nomine in base a criteri di competenza, e porre fine alla pratica delle lottizzazioni, restituendo ai partiti la loro funzione costituzionale di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Una vigilanza più stringente deve essere esercitata sulla finanza dei partiti e modifiche dovranno essere portate alla legge per il finanziamento pubblico. Ricorda che la Costituzione italiana è fra le poche che introducono nell'atto costituzionale il partito politico, attribuendogli diritti e doveri; l'osservanza di questi ultimi tuttavia è scaduta, mentre spesso i diritti si sono trasformati in privilegi, anche attraverso un abuso della delega concessa dall'elettorato. Una modifica in senso maggioritario del sistema elettorale varrebbe soltanto a rafforzare la delega per quei partiti o gruppi di partiti che raggiungessero la maggioranza, rendendo più consistente e duratura la loro distanza dall'elettorato.

Si dichiara favorevole a norme sulla trasparenza finanziaria dei partiti, sulla imparzialità delle nomine, sull'autonomia del momento amministrativo da quello politico negli enti pubblici, sulla riforma degli istituti dell'immunità e dell'inquirente.

Osserva poi che anche se all'epoca della Costituente era già tragicamente nota la potenza distruttiva dell'arma atomica, per una comprensibile rimozione o

per fiducioso ottimismo, di questo argomento i costituenti non si occuparono.

Il gruppo comunista ritiene che la questione riguardi i diritti fondamentali dei cittadini, le prerogative originarie della persona umana, la sovranità del popolo ed il suo esercizio, il diritto delle genti.

Occorre quindi riformare la Costituzione formulando in termini nuovi il problema del coinvolgimento del Paese nell'armamento nucleare, perché venga data direttamente la parola al popolo.

Una ulteriore novità consiste nell'affermarsi e nel prorompente svilupparsi delle comunicazioni di massa, attraverso una innovazione tecnologica particolarmente accelerata ed il veloce sviluppo della telematica.

Sono evidenti le possibilità e i pericoli connaturati a questa straordinaria rivoluzione scientifico-tecnologica: già oggi si pongono in discussione nuovi diritti del cittadino moderno ai quali la Costituzione dovrà cercare di dare risposta. L'affermazione della telematica porterà con sé problemi, già posti in altre democrazie, di tutela della *privacy*, di garanzia delle condizioni di scambio tra utenti e banche dati, di espressione della volontà popolare in forma elettronica, di riorganizzazione, in prospettiva, delle reti distributive e degli apparati commerciali e lavorativi.

Osserva poi che l'informazione come oggi è concepita, con i suoi nuovi strumenti tecnici di trasmissione e nel suo più ampio significato formativo e istruttivo oltrepassa i termini della questione a cui i costituenti hanno dato risposta con l'articolo 21.

L'informazione deve essere riconosciuta come un diritto a sé, un diritto positivo, che lo Stato deve assicurare a tutti i cittadini, rendendolo effettivo.

Novità penetranti sono intervenute in quel campo complesso e caratteristico della società moderna che viene definito il governo dell'economia.

La programmazione ha vissuto incertezze e fallimenti. Il dibattito alla Costituente si era condotto restrittivamente sull'alternativa fra una programmazione autori-

taria ed una programmazione indicativa. Nella norma nulla si dice sui criteri della programmazione, sui suoi soggetti, sul procedimento, sugli strumenti.

La mozione istitutiva non accenna esplicitamente a questi problemi, ma non sarebbe possibile tralasciare nell'esame che la Commissione si appresta a condurre un argomento di tanta rilevanza.

Ricorda che il gruppo comunista propone la riduzione a metà del numero dei parlamentari, il passaggio ad una forma di monocameralismo, che possa consentire il superamento di eccessive lentezze e deformazioni ripetitive, il rafforzamento dell'autorità del Parlamento e l'acquisizione dei necessari strumenti di ricerca e di controllo. Una sistematica azione di delegificazione e di decentramento normativo contribuirà all'attribuzione al Parlamento e all'esercizio effettivo di compiti di orientamento politico e di grande legislazione.

Non considera necessaria, in rapporto a questo cambiamento di struttura, una modifica sostanziale del sistema proporzionale; afferma invece l'esigenza che alle forze minori non si sottragga con altri sistemi da quello proporzionale il diritto ad una presenza diretta ed autonoma nel Parlamento.

Ad una maggiore stabilità di Governo potrà concorrere, oltre alla saldezza degli accordi, un più forte potere di coordinamento e di indirizzo della Presidenza del Consiglio, ed un modo diverso di concedere la fiducia, che dovrebbe essere accordata al Presidente del Consiglio, consentendogli una autonomia di scelta dei ministri e conferendogli una legittimità politica che lo rendano meno dipendente dalle decisioni dei partiti.

Se fossero introdotti sistemi maggioritari, diversi articoli della Costituzione non avrebbero più senso, compreso quello relativo all'elezione del Presidente della Repubblica.

L'introduzione di soglie inoltre porterebbe ad una violazione dell'eguaglianza del voto.

Al problema della proporzionale è collegato quello delle preferenze e la preoccupazione che le preferenze costituiscano

un fattore di corrompimento della morale pubblica. Ma non c'è la necessità che il numero delle preferenze resti immutato, e su questo si può discutere senza preclusioni.

Osserva poi che la partecipazione delle Regioni alla funzione costituzionale dello Stato è stata ridotta al punto da potersi ritenere inesistente: quanto ai voti regionali è stato osservato che il loro rilievo nei dibattiti parlamentari è risultato pressoché nullo. Per quanto concerne l'iniziativa popolare ritiene che debba essere resa più cogente. Dopo aver esaminato il problema del *referendum* (se sia opportuno introdurre forme diverse da quelle puramente abrogative) della tutela degli interessi diffusi, dei nuovi diritti emersi nella coscienza sociale (e in primo luogo i diritti delle donne, e i diritti collegati alla sessualità) si sofferma sul modo in cui i diritti dei cittadini di fronte allo Stato vengono tutelati e in cui viene amministrata la giustizia. Sottolinea infine l'esigenza di valorizzare la partecipazione alla vita sociale in forme non istituzionali, di volontariato, di associazionismo privato. È un campo non abbastanza esplorato in rapporto alla Costituzione e che va considerato con rispetto scrupoloso dell'autonomia dei singoli e dei gruppi senza però negare validità, dignità, efficacia all'azione dei cittadini che trovano in esso una parte, anche prevalente, del loro essere attivi nella Repubblica.

Il deputato BARBERA, riferendosi all'intervento del collega Labriola, sostiene che il tema della responsabilità va affrontato nella duplice ottica della individuazione di coloro che sono responsabili e dei meccanismi di sanzione. L'aver condannato alcuni partiti al Governo ed altri all'opposizione ha reso impossibile l'attivazione del principio di responsabilità: a ciò ha pure contribuito la frequente surrogazione della Corte costituzionale alla funzione legislativa del Parlamento, nonché la irresponsabilità della pubblica amministrazione.

Ribadisce che il gruppo comunista — anche al fine di evitare un palleggiamento

di responsabilità — è favorevole al sistema monocamerale, nonché alla abolizione degli organi di cogestione tra Stato e regioni e fra queste ultime e i comuni, e ad una controllata autonomia impositiva di comuni e regioni. Spesso alle richieste di partecipazione è stata data una risposta distorta.

Osserva poi che, in tema di riforme istituzionali, non ci si deve limitare a semplici aggiustamenti ma occorre porsi obiettivi ambiziosi: è necessario rafforzare il Parlamento, il Governo e il sistema delle autonomie, affrontare i problemi inerenti alle nuove tecnologie, nonché il tema della costituzione dell'economia; per quanto riguarda questi due ultimi argomenti tuttavia si dichiara d'accordo con quanto già detto dal collega Zangheri.

La crisi del sistema politico ha contribuito al deterioramento delle istituzioni, ma una diversa strutturazione di queste ultime può contribuire al risanamento del sistema politico.

Le cause della crisi devono essere individuate principalmente nella scarsa comunicazione con la società e nel rapporto distorto con le istituzioni, al tempo stesso causa ed effetto della crisi dei partiti: questi ultimi devono compiere un passo verso la società anche attraverso la valorizzazione del volontariato e della iniziativa popolare. Sempre al fine di attribuire un maggiore rilievo alle forze sociali, considera opportuna l'istituzione del *referendum* consultivo e propositivo. Osserva poi che i partiti costituiscono lo strumento attraverso il quale i soggetti più deboli hanno la possibilità di esprimersi. Per un rapporto più equilibrato tra partiti ed istituzioni occorre migliorare la legge sul finanziamento pubblico, garantendo una maggiore trasparenza dei bilanci, mentre appare del tutto inutile una legge organica sui partiti, alla quale si dichiara decisamente contrario.

Il sistema delle preferenze favorisce mire clientelari, fenomeni malavitosi e « correntocrazia », mentre non aiuta l'assunzione da parte dei partiti politici delle proprie responsabilità di fronte all'elettorato; meglio sarebbe sperimentare piut-

tosto il collegio uninominale, sempre nell'ambito del sistema proporzionale.

Il gruppo comunista è favorevole alla votazione della fiducia al Presidente del Consiglio, anche al fine di attribuirgli una maggiore autonomia nella scelta dei ministri. È necessaria inoltre una nuova disciplina in materia di nomine dei vertici degli enti pubblici, possibilmente decentrandone alcune e sottraendole all'influenza dei partiti.

Occorre inoltre operare una distinzione tra gli organismi a direzione politica e quelli a direzione tecnica, prevedere l'istituzione del difensore civico, procedere al superamento degli attuali controlli sugli enti locali, alla riforma dell'istituto della immunità parlamentare e della Commissione inquirente.

Per quanto concerne l'insofferenza che diviene sempre più palese verso le forme di democrazia mediata, desidererebbe conoscere meglio le proposte del gruppo della democrazia cristiana al riguardo.

All'eccesso di domanda dello Stato sociale occorre rispondere accrescendo le responsabilità e decentrandole verso forme di autogestione; lo Stato deve gestire meno

ma indirizzare e governare di più. In questo quadro la stabilità dei governi e delle amministrazioni centrali e locali è certamente un valore da perseguire; essa non può tuttavia essere raggiunta attraverso rimedi mistificatori quali la sfiducia costruttiva o pericolosi quali lo scioglimento delle Camere dopo due crisi o l'abolizione del voto segreto.

Ribadisce la validità del monocameralismo come proposta volta a snellire il sistema decisionale, nonché la necessità di contenere la decretazione d'urgenza e di rafforzare il governo anche attraverso la riduzione e l'accorpamento del numero dei ministri.

Per quanto riguarda l'ordinamento regionale e locale occorre assicurare un ampio ed effettivo decentramento, evitando la dispersione del potere, e garantendo nel contempo agli organi centrali un potere di indirizzo e di controllo.

Concludendo, sottolinea la necessità che tutte le forze politiche si impegnino a tenere lontani meschini calcoli di bottega.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 19,45.

PAGINA BIANCA

4.

SEDUTA DI VENERDÌ 20 GENNAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione generale:	
PRESIDENTE	135, 140
LABRIOLA	135
SCOPPOLA	135
RUSSO FRANCO	137
VASSALLI	137
PERNA	139

VENERDÌ 20 GENNAIO 1984, ORE 9. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato LABRIOLA fa presente di aver appreso dai mezzi di informazione che è stata inviata al Presidente da alcuni commissari una lettera concernente i metodi di lavoro e gli obiettivi della Commissione; chiede perciò che essa venga portata a conoscenza di tutti i membri della Commissione.

Il Presidente BOZZI, dopo aver premesso che tale lettera gli è stata inviata dal deputato Battaglia, comunica che provvederà a farne pervenire una copia a tutti i commissari.

Il senatore SCOPPOLA, dopo aver rilevato che, nel corso del dibattito di ieri, è riemersa con giusta insistenza la necessità di fissare criteri di priorità ed operare scelte di orientamento al fine di rendere più incisivi i lavori della Commissione, si augura che i singoli temi costituiranno oggetto dell'esame dei gruppi di lavoro solo dopo che saranno stati sufficientemente maturati attraverso il dibattito in Commissione. Attualmente infatti non sembrano emergere numerosi punti di

convergenza tra le varie forze politiche, salvo forse l'esigenza, espressa da più parti, di votare la fiducia autonomamente al Presidente del Consiglio sulla base del programma. Appare necessario quindi individuare in primo luogo alcuni punti comuni prima di passare alla fase di approfondimento tecnico.

L'esame del dibattito che ha avuto luogo nella scorsa legislatura fa sorgere la preoccupazione che l'unica esigenza comune a tutte le forze politiche sia quella di fare qualcosa, mentre sui nodi di fondo esistono posizioni molto divaricate, che necessitano di ulteriore approfondimento per giungere ad un momento di sintesi. Le linee che emergono sono sostanzialmente due, una che potrebbe essere definita « decisionista », l'altra che incentra l'attenzione sui diritti civili e gli spazi di partecipazione; si troverebbe quindi in grande imbarazzo se dovesse operare una scelta fra queste due posizioni poste in termini alternativi ed incomponibili, poiché ritiene necessaria un'attività istruttoria preliminare soprattutto sui grandi temi quale quello della informazione di massa, sollevato nell'intervento del deputato Zangheri. Appare necessario quindi individuare un momento di sintesi politica — in continuità con il dettato costituzionale del 1948 — tra le esigenze del « decisionismo » e l'affermazione dei diritti ci-

vili. Alcuni dei costituenti mostrarono una grande sensibilità ai problemi dei diritti civili che — per uomini come Calamandrei e Mortati — si legò al rifiuto di considerare l'esperienza fascista come una parentesi e di tornare semplicemente allo stato parlamentare prefascista, del quale si individuavano le insite debolezze. Il rafforzamento del sistema parlamentare non è stato tuttavia realizzato per le condizioni storiche che caratterizzavano, in quel periodo, il rapporto tra i partiti improntato ad un clima di reciproca diffidenza. Preyalse quindi, rispetto alla linea azionista, quella dei partiti di massa; attualmente invece è possibile recuperare l'esigenza di una più forte democrazia costituzionale, saldando le spinte al « decisionismo » con quelle all'affermazione dei diritti civili.

I partiti sono attualmente insufficienti ad innervare un sistema istituzionalmente debole: occorre ridefinire il rapporto partiti-istituzioni attraverso un rafforzamento della dinamica istituzionale. Ci si trova attualmente di fronte ad un « connubio mostruoso » tra partitocrazia ed autonomie locali, che svuota queste ultime di significato; anche gli spazi della democrazia diretta sono stati in qualche modo occupati dai partiti e le speranze di partecipazione sono state mortificate, nella loro espressione, dalla invadenza partitica. Per questo motivo appare necessario occuparsi prioritariamente della posizione dei partiti rispetto alla società ed alle istituzioni; questo tema assumerebbe davanti all'opinione pubblica il grande significato politico e morale di mostrare che le stesse forze politiche sono capaci di rimettere in discussione, sia all'esterno che all'interno, i propri poteri.

Si dichiara d'accordo con quanto detto dal collega Labriola in materia di centralità della rappresentanza: a tal fine occorre valorizzare l'apporto dei cittadini, facendo in modo che venga loro consentito di sapere quale uso verrà fatto del loro voto; attualmente infatti la formazione della maggioranza di governo rappresenta sempre una sorpresa rispetto al momento del voto.

Esprime la convinzione che il sistema elettorale proporzionale abbia radici profonde nella storia italiana: appare quindi molto rischioso ed astratto ipotizzare la introduzione di un sistema maggioritario a turno unico o a doppio turno. Occorre tuttavia riflettere sul tipo di proporzionale che si vuole realizzare: in nessun modo infatti l'articolo 48 della Costituzione può essere letto nel senso di prefigurare il peso del voto come unico ed eguale, non solo nel momento in cui esso viene espresso, ma anche nelle fasi successive. I problemi elettorali vanno considerati in termini pratici, scevri da pregiudiziali ideologiche; perché non ipotizzare che la parte più cospicua dei seggi venga attribuita mediante il sistema proporzionale e la parte residua venga attribuita invece alle aggregazioni politiche che hanno raggiunto un certo *quorum* di consensi? Un tale sistema favorirebbe l'attuazione del principio dell'alternanza e garantirebbe i partiti minori e le forze nuove.

Rileva che il partito comunista, mentre sottolinea l'esigenza dell'alternativa e denuncia i rischi del mancato ricambio, rifiuta nel contempo gli strumenti atti a raggiungere tali obiettivi.

Occorre garantire un miglior rapporto con l'elettorato anche attraverso il riconoscimento di maggiori possibilità di partecipazione democratica. Esprime la convinzione che, dopo le elezioni politiche del 26 giugno 1983, il dibattito sulle istituzioni abbia registrato un elemento di novità nell'affermazione da parte di alcuni della funzionalità del sistema esistente e quindi della necessità di apportarvi soltanto alcuni aggiustamenti di carattere regolamentare; tale affermazione costituisce un elemento pericolosamente pregiudiziale per le riforme istituzionali e non può essere in alcun modo condivisa, poiché privilegia il ruolo dei partiti a danno degli elettori, introducendo nel sistema elevati e pericolosi tassi di trasformismo.

Concludendo, sottolinea che i cittadini non sono contrari ai partiti, ma chiedono che essi svolgano le funzioni che la Costituzione assegna loro.

Il deputato RUSSO mostra un certo scetticismo circa la possibilità della Commissione di approdare a soluzioni valide, sottolineando che le mozioni istitutive considerano quali temi centrali quelli relativi al Governo e al Parlamento, mentre in una società complessa come quella attuale non è possibile prevedere una soluzione della crisi attraverso interventi centrali, senza il coinvolgimento di vasti strati sociali. L'approccio di coloro che hanno promosso le riforme istituzionali è sostanzialmente « decisionistico »: tuttavia, nonostante che le mozioni istitutive siano state votate da un ampio schieramento politico, manca in pratica un terreno comune di riflessione.

Le riforme istituzionali si presentano, secondo alcuni, come esigenza di semplificazione delle domande di una società complessa: di fronte ad una politicità diffusa si chiede ancora una volta — erroneamente — una semplificazione decisionale.

Considera coerenti le posizioni sostenute da alcuni esponenti socialisti come Federico Mancini e Tamburrano, sostenendo la necessità di una maggiore democrazia all'interno delle organizzazioni degli interessi.

Specie nel sindacato è già in corso da tempo una sterilizzazione dei processi di partecipazione, mediante una forte centralizzazione della rappresentanza e la chiamata delle organizzazioni sindacali a collaborare con il Governo. Il grande sussulto democratico degli anni '70 conosce oggi un abbassamento della tensione: si registrano addirittura casi di contrasto tra gli interessi degli apparati sindacali e quelli dei singoli lavoratori. I processi dal basso hanno conosciuto una involuzione attraverso l'accentramento degli apparati sindacali e il depotenziamento delle strutture di base. Si intende ora sancire la impossibilità di pervenire a processi decisionali con la partecipazione del popolo: occorre invece rapportare i processi decisionali nelle istituzioni alla effettiva partecipazione dal basso, contrastare la spinta alla democrazia immediata, opponendosi alla elezione diretta sia dei sindaci sia del Presidente della Repubblica, al fine di evi-

tare tentazioni di personalizzazione del potere e di plebiscitarismo di sinistra, fonte costante di corrompimento del tessuto democratico.

Ritiene che la votazione preliminare della fiducia al Presidente del Consiglio non possa essere considerata risolutiva, poiché non lo sottrarrebbe alla morsa delle decisioni delle segreterie dei partiti.

A nome del gruppo di democrazia proletaria si dichiara d'accordo sulla riduzione del numero dei parlamentari e sulla realizzazione del sistema monocamerale, purché venga evitata la sovrarappresentazione dei partiti maggiori e la scomparsa delle forze minori, correggendo in senso proporzionalistico le leggi elettorali e semplificandone i meccanismi, al fine di permettere la presentazione di liste anche ai movimenti collettivi. Guarda con favore alle proposte di modifica della legge sul finanziamento pubblico dei partiti (che non deve essere limitato esclusivamente a questi ultimi), alla modifica dell'articolo 68 della Costituzione in base alla proposta Spagnoli, al referendum propositivo nonché alla modifica della disciplina del referendum abrogativo (attraverso l'inserimento dei trattati internazionali e del diritto di pace e di guerra tra le materie sottoponibili a referendum), alla istituzione del difensore parlamentare per le proposte di legge di iniziativa popolare, ad una maggiore tutela degli interessi difusi.

Le autonomie locali, ed in particolare modo i comuni, possono essere strumento fondamentale di gestione, di decisione e di rapporto con la popolazione: occorre redigere uno statuto complessivo delle autonomie locali, che contribuisca a chiarire anche il tema della delega ai comuni.

Per quanto concerne i problemi della trasparenza, occorre prevedere il controllo di alcuni organismi elettivi sui grandi enti e centri di potere economico e finanziario.

Il senatore VASSALLI si dichiara convinto della necessità di dare attuazione preliminarmente a quelle norme della Co-

stituzione che ancora oggi sono rimaste inattuata, nonché della utilità dell'opera di riforma che potrà essere realizzata dalla Commissione. Non ci si può nascondere tuttavia che la crisi è gravissima e quindi c'è da chiedersi se gli aggiustamenti costituzionali saranno atti a porvi rimedio.

La Costituzione repubblicana non era certamente stata concepita per dare luogo ai vistosi problemi di corruzione, criminalità, mafia e soprattutto sfiducia nelle istituzioni che si sono presentati negli ultimi anni. La ferma convinzione della superiorità del regime democratico rispetto a qualsiasi altro, induce tuttavia ad impegnarsi ed a lottare per il superamento della crisi.

Il gruppo socialista si atterrà al proprio programma elettorale, già molto ricco di spunti, che non è tuttavia necessariamente vincolante. Si dichiara favorevole al mantenimento del sistema bicamerale, pur con competenze differenziate dei due rami del Parlamento, alla riduzione del numero dei parlamentari, ad un miglior funzionamento del Parlamento attraverso una sempre maggiore qualificazione ed uno snellimento delle procedure. Per quanto concerne l'apposizione di soglie minimali per l'ottenimento della rappresentanza in Parlamento, sottolinea che questa proposta non è presente nel programma elettorale del partito socialista del 1983 e che comunque non era certamente dettata dalla volontà di ostacolare la rappresentanza dei gruppi minori.

Considera necessaria una riforma dei partiti attraverso la riduzione degli spazi amministrativi affidati a personale politico e un miglioramento della legge sul finanziamento pubblico, mentre esprime scetticismo nei confronti di una legge organica sui partiti dei quali auspica il ritorno a genuini compiti di elaborazione politica.

Con riferimento al disordine legislativo attualmente esistente, si dichiara favorevole alla delega legislativa, alla creazione di un ufficio centrale di revisione legislativa, sottolineando che i peggiori prodotti provengono attualmente dai Ministeri proponenti, anche a causa della situazione

gravemente deteriorata della pubblica amministrazione: al riguardo ribadisce la validità del rapporto Giannini.

Al fine di contrastare le cattive pratiche di gestione del potere, sarebbe consigliabile l'introduzione di *standard* di misurazione dei costi e dei risultati della gestione pubblica. Occorre rinnovare profondamente gli organismi di controllo amministrativo, prime fra tutte le Commissioni provinciali di controllo; occorre inoltre una modifica e una rivalutazione dei compiti della Corte dei conti.

Per quanto concerne le autonomie locali si dichiara favorevole alla elezione diretta dei sindaci e ad una più accurata selezione del personale politico locale.

Di fronte alla diffusione del fenomeno della corruzione, l'azione della magistratura può essere soltanto sporadica ed insufficiente: gli unici controlli validi appaiono essere quelli amministrativi. Per quanto concerne poi la magistratura uno dei mali più gravi è rappresentato dalla scissione tra potere e responsabilità: la magistratura è oggi collegata solo in minima parte con gli altri poteri e certamente non soddisfa i fruitori della giustizia; occorre quindi in primo luogo procedere ad una migliore selezione e formazione dei giudici. Mostra perplessità sulla proposta presentata da alcuni circa la necessità di separazione della carriera dei magistrati del pubblico ministero dai giudici, poiché è ormai da considerarsi acquisita l'indipendenza assoluta sia degli uni che degli altri da ogni altro potere o possibilità di vigilanza; una riforma nel senso proposto solleverebbe forti contrasti in seno alla magistratura. Occorre invece considerare il corpo dei magistrati nel suo complesso partendo dal presupposto che la Costituzione ha previsto nell'azione disciplinare (della quale auspica il rinvigorismento) lo strumento attraverso il quale può essere esercitato un controllo sulla magistratura.

A chi spetta la titolarità dell'azione disciplinare? Ritiene opportuno il mantenimento di tale potere al procuratore generale della Cassazione, mentre al Ministro di grazia e giustizia dovrebbe spettare il compito di attivarsi maggiormente specie

per quanto concerne l'informazione al Parlamento sugli esposti ricevuti. Al fine tuttavia di evitare una facile imputazione di interesse privato in atti d'ufficio nei confronti del Ministro, ritiene che anche nell'ambito di una eventuale riforma della Commissione inquirente, quest'ultimo dovrebbe essere comunque sottratto alla magistratura ordinaria.

Sottolinea poi, con riferimento al potere di non decidere evidenziato nell'intervento del collega Labriola, la necessità di individuare norme che garantiscano una risposta alle istanze dei singoli: in questo senso si dichiara favorevole all'istituto del Difensore civico. Occorre inoltre potenziare la tutela dei diritti civili e dei beni collettivi fondamentali e stabilire l'accesso dei cittadini alla conoscenza delle pratiche legislative di loro interesse: si tratta evidentemente di un'opera vasta e complessa che — se pure fosse realizzata solo in parte — aiuterebbe sicuramente ad uscire dalla crisi delle istituzioni.

Il senatore PERNA, dopo aver ricordato le perplessità del gruppo comunista sulla istituzione della Commissione, considerata come una moratoria all'attività legislativa delle Camere ed un ostacolo ad affrontare i grandi problemi fondamentali, dichiara che esso è comunque molto interessato a partecipare ai lavori al fine di individuare soluzioni concrete.

Esprime la consapevolezza che occorre aver chiaro lo stato reale della condizione generale del paese, delle istituzioni e dello spirito pubblico.

Tra i numerosi temi sui quali occorrerà soffermare l'attenzione, emerge in primo luogo quello dei partiti; si dichiara perplesso sull'opportunità di varare una legge organica sui partiti, considerando che l'articolo 49 della Costituzione deve essere letto privilegiando i cittadini ed auspicando l'apertura dei partiti verso la società ed il ritiro dalle posizioni da essi indebitamente occupate nelle istituzioni.

Per quanto concerne la giustizia, sottolinea la messa in mora dell'articolo 101

della Costituzione, attraverso le numerose disinvolute applicazioni della legge da parte dei giudici; cosa hanno fatto fino ad oggi i partiti per evitare l'errato coinvolgimento dei magistrati nella politica? Troppi sono stati i patteggiamenti, gli errori, le concessioni, gli straripamenti di potere.

Si dichiara favorevole ad una legge che riordini la materia della responsabilità disciplinare: le forze politiche tuttavia devono prendere coscienza dei numerosi errori commessi, quali ad esempio l'aver permesso la sopravvivenza della giurisdizione domestica della Corte dei conti.

Alla luce della esperienza degli ultimi trent'anni occorre chiedersi cosa si può fare per restituire al sistema politico il pieno funzionamento, anche attraverso una riflessione sui valori fondamentali affermati nella Costituzione. Alcuni problemi non possono certamente essere elusi: la consapevolezza della gravità degli armamenti atomici non è certamente recente ma si è venuta progressivamente accentuando in tutta Europa. Il gruppo comunista propone di pervenire, su questo argomento, ad una qualche forma di iniziativa popolare, già reclamata d'altronde da un vasto movimento d'opinione nel paese. Rileva inoltre che — mentre in passato si è assistito ad un progressivo degrado dello *jus ad bellum* a favore della guerra difensiva — appare oggi opportuno prevedere una qualche forma di controllo del Parlamento su quei trattati internazionali dai quali traspare il pericolo della trasformazione di una guerra ideologicamente difensiva in qualcosa di diverso.

Per quanto concerne il problema della rappresentanza politica è favorevole ad un regime parlamentare rappresentativo che non escluda tuttavia la verifica di alcuni istituti di democrazia diretta, d'altronde già previsti in Costituzione. È necessario evitare che la Commissione si divida tra fautori della democrazia diretta e fautori della democrazia rappresentativa; occorre prendere atto della realtà, dando interpretazioni positive alla esistenza di soggetti collettivi.

Per quanto concerne la costituzione economica, osserva che negli ultimi anni non è stato possibile realizzare un miglioramento effettivo del governo dell'economia, anche perché il meccanismo della legge finanziaria è stato legato ad una previsione normativa estremamente generale e generica; rimane quindi aperto il problema di selezionare una serie di argomenti concernenti il governo dell'economia.

Si dichiara favorevole all'ampio ricorso alla delega legislativa, nonché ad un passo ulteriore verso il decentramento normativo attraverso la correzione dei congegni perversi realizzatisi nel lungo e travagliato *iter* del decentramento regionale, prima di tutto mediante una chiara delimitazione delle reciproche competenze.

Osserva poi che spesso le leggi, oltre che difficilmente applicabili, sono illeggibili e incomprensibili: anche in questo settore occorre dare un segno di novità, garantendo al cittadino una procedura

atta a risolvere determinate questioni, anche al di fuori del processo amministrativo.

Tra le deformazioni dello stato sociale occorre annoverare la mancata equità delle prestazioni dovute, causata dalla monetizzazione di cose che non hanno titolo ad essere monetizzate, dando luogo a comportamenti abnormi.

Ribadisce l'impegno del gruppo comunista nelle riforme istituzionali, auspicando infine che i lavori della Commissione non vengano inficiati dalla stagione dei congressi di partito.

Il Presidente BOZZI comunica che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, nella seduta del 19 gennaio 1984, ha deciso di convocare la Commissione per giovedì 26 gennaio e venerdì 27 gennaio 1984, alle ore 9,30 per concludere possibilmente la discussione generale.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,15.

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 1984

PRÉSIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione generale:	
PRESIDENTE	146
DE MITA	143
GIUGNI	144
BATTAGLIA	145

MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 1984, ORE 16. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato DE MITA, dopo aver sottolineato che la grande importanza che la democrazia cristiana attribuisce al lavoro della Commissione è testimoniata dall'elevato livello della sua rappresentanza, rileva che la sua parte politica è ben consapevole dell'impossibilità di risolvere problemi politici attraverso *escamotages* di ingegneria costituzionale. Né si tratta di stravolgere il testo della Costituzione; nondimeno esistono alcuni nodi, attinenti particolarmente al rapporto tra Parlamento e Governo, che sono rimasti irrisolti e sui quali, quindi, deve appuntarsi l'attenzione della Commissione.

Nella nostra storia politica e istituzionale un passaggio essenziale è rappresentato dal movimento della contestazione, che ha posto un problema di partecipazione politica, cui si sono date risposte errate, in termini di assemblearismo. Del pari errato sarebbe oggi pretendere di ridurre *sic et simpliciter* lo spazio dei partiti, se non dando rilievo pubblico alle autonomie e ai comitati: ogni altra strada rischia, in effetti, di aprire il campo a pericolose involuzioni autoritarie.

Quanto ai problemi concreti che sono sul tappeto, il primo di essi è costituito dalla esigenza di assicurare la stabilità dell'esecutivo. Al riguardo, si deve osservare che la nostra forma di governo parlamentare, per come è strutturata, ha potuto a lungo funzionare per una forma di supplenza dei partiti, grazie all'esistenza dell'egemonia democristiana, che ha in sostanza riprodotto, in termini politici e non istituzionali, un meccanismo maggioritario. Oggi, che quella egemonia più non esiste, è dunque necessario trovare gli strumenti istituzionali — che non siano, beninteso, espedienti per forzare la realtà — al fine di garantire la stabilità del Governo. Questi strumenti non possono consistere in una forma di Governo presidenziale, soluzione che è da ritenere impraticabile perché rischia di alterare il processo politico democratico. La soluzione che la democrazia cristiana ritiene praticabile importa, invece, l'elezione del Governo da parte del Parlamento, per l'intera durata della legislatura. Essendo ormai superate le tradizionali mediazioni politiche, è altresì necessario che le alleanze tra le forze politiche si facciano nel momento elettorale: ciò risponde, in effetti all'evidente esigenza di garantire chiarezza e coerenza di scelte al cittadino elettore.

E questo comporta che si ponga mano a modificazioni del sistema elettorale, non già in senso maggioritario, ché si rischierebbe altrimenti di distruggere il pluralismo politico, ma — restando fedeli al sistema proporzionale — richiedendo che i partiti che intendono governare insieme dopo il voto si associno intorno ad un programma comune di Governo, e su questo domandino il consenso dell'elettorato. Alle coalizioni, così formate, che conseguano la maggioranza occorrerebbe poi garantire un premio, che dovrebbe però devolversi a favore dei partiti minori, che sono certo i più danneggiati dall'associazione in una coalizione. Dunque, non una legge-truffa, e neppure una spinta verso il bipartitismo, ma semmai verso un corretto bipolarismo, una corretta dialettica tra maggioranza e opposizione.

Quanto ad altre proposte, come la clausola di sbarramento e la sfiducia costruttiva, è da dire, in ordine alla prima, che l'obiettivo deve essere favorire la formazione delle maggioranze, e non già estromettere le forze minori; e, relativamente alla seconda, che essa mira a curare il sintomo, piuttosto che la malattia. In proposito, come pure riguardo al dibattuto problema del voto segreto, deve rilevarsi — pur dichiarando disponibilità ad una parziale revisione dei meccanismi di votazione in Parlamento — che il Governo deve tendere ad ottenere il consenso dei parlamentari, e non a mettere loro il silenziatore.

La stabilità dell'esecutivo comporta, per converso, il rafforzamento e la valorizzazione del ruolo del Parlamento, soprattutto per ciò che attiene alle funzioni di controllo, che non può e non deve ridursi ad un mero riscontro dell'operato del Governo. Consapevole del fatto che le soluzioni da adottare in merito non possono essere guidate solo dal criterio della efficienza, occorrendo tener presenti altresì esigenze democratiche, la democrazia cristiana è favorevole al mantenimento del sistema bicamerale, differenziando, però, i compiti delle due Assemblee, eventualmente con l'attribuzione permanente ad una di esse della funzione legislativa

ed all'altra di quella di controllo (conservando comunque una competenza bicamerale per le questioni di politica estera e di politica militare, per i diritti civili e i diritti di libertà). La sua parte politica è altresì disponibile a discutere, con la massima apertura, eventuali proposte tendenti a differenziare anche i modi di composizione delle due Camere.

Quanto, infine, ai problemi concernenti la magistratura, il rilievo fondamentale da cui occorre partire è che — pur respingendo ogni tentativo di dar vita a forme di controllo da parte di altri poteri dello Stato — non può invero esistere l'esercizio di un potere che non comporti una contemporanea assunzione di responsabilità.

Dopo aver sottolineato, conclusivamente, che le proposte della democrazia cristiana tendono a garantire in concreto il principio della sovranità popolare, il deputato De Mita osserva che la prefissione di un tempo massimo per gli interventi in sede di discussione generale — cui ha cercato scrupolosamente di attenersi — rischia di impedire ai commissari di esprimere compiutamente posizioni sovente articolate e complesse: per cui si rimette, per una più approfondita analisi dei problemi, alla lettera inviata al Presidente dal senatore Ruffilli e agli altri interventi dei parlamentari democristiani.

Il senatore GIUGNI osserva preliminarmente che il gruppo socialista — piuttosto che farsi interprete, come vorrebbe il senatore Scoppola, di una linea « decisionista », contrapposta ad una linea « partecipazionista » — muove invece dalla constatazione che l'esigenza di garantire al sistema istituzionale la capacità di assumere decisioni merita, in questo momento, assoluta priorità rispetto a quella, pur assai importante, di ampliare gli spazi di partecipazione democratica. In effetti, occorre al riguardo considerare che è stata proprio la mancanza di procedure decisionali efficienti a far fallire, a suo tempo, la politica delle riforme; e, sotto altro profilo, che gli straripamenti di potere deprecati con ragione dal deputato Rodotà intanto possono aver luogo, in quanto vi

sia, per l'appunto, carenza di legittimo decisionismo.

Ciò premesso in termini di impostazione generale dei problemi, occorre rilevare che la riforma istituzionale deve avere lo scopo di rispondere adeguatamente ai nuovi bisogni sorti successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, quali, ad esempio, la regolamentazione del potere acquisito dai *mass media* e la garanzia dei diritti dei privati nei confronti dei moderni strumenti di informazione. La riforma, invece, non può tendere al perseguimento di obiettivi squisitamente politici — benché talora condivisibili, come il superamento della democrazia bloccata — ai quali non può giammai assegnarsi valore normativo.

Quanto a talune proposte specifiche avanzate nel corso del dibattito, la sua parte politica ritiene di dover manifestare un atteggiamento di meditata apertura nei confronti del *referendum* propositivo e di non poter aderire, invece, alla prospettiva di una sorta di nuova categoria di diritti costituzionali, come il diritto alla pace, cui sembra fare difetto l'essenziale requisito della concretezza giuridica.

Premesso che occorre comunque mantenere fermi i principi fondamentali della Costituzione, per ciò che attiene ai temi di carattere più generale, ed in particolare ai rapporti tra il Parlamento e l'esecutivo, le proposte socialiste sono orientate verso l'investitura fiduciaria diretta del Presidente del Consiglio ed altresì verso l'istituto della sfiducia costruttiva, che ha, senza dubbio, dei limiti, ma che nella versione datane dalla sua parte politica tende soprattutto a riportare nell'ambito parlamentare anche le crisi extraparlamentari. In proposito, la proposta — testé illustrata dal deputato De Mita — di un preventivo collegamento, da realizzare in sede elettorale, tra i partiti che intendono governare insieme non convince appieno, giacché per funzionare senza rischiare di forzare la realtà essa avrebbe invero bisogno che già vi fosse, innanzi tutto nell'elettorato, una più radicata tendenza al bipolarismo.

Per quanto riguarda i problemi del Parlamento, l'indicazione socialista è per un bicameralismo ineguale, che faccia perno, più che su una netta distinzione di funzioni tra le due Camere, sulla sottrazione di alcuni compiti — come, ad esempio, l'indirizzo politico — alla Camera alta, che, operando quindi a tempo parziale, potrebbe aprirsi all'apporto di competenze ed esperienze presenti nella società. Con ciò, beninteso, il Senato non dovrebbe peraltro trasformarsi in una Camera degli interessi, ma rimanere pur sempre un corpo politico, ancorché differenziato nella composizione dall'altra Assemblea legislativa.

In materia di sistema elettorale, va poi confermata la scelta proporzionalistica, suscettibile peraltro di correttivi, intesi particolarmente ad ovviare agli inconvenienti determinati dall'attuale sistema delle preferenze. Allo scopo di approfondire in maniera adeguata tale argomento, è opportuno che, al termine della discussione generale, la Commissione provveda a costituire un apposito gruppo di studio.

Un cenno, infine, deve dedicarsi alla materia sindacale, per osservare che l'esigenza di riconoscere, sul piano normativo, la struttura reale di rapporti sindacali esistenti nella loro attuale conformazione postula che si ponga mano ad una revisione dell'articolo 39 della Costituzione ed altresì ad una riforma del CNEL, nei sensi prefigurati da un ottimo disegno di legge governativo già presentato alle Camere.

Il deputato BATTAGLIA rileva che i dati di partenza da cui occorre muovere sono costituiti dall'estrema frammentazione della società italiana e del peso eccessivo che, nella direzione di questa società, sono andati man mano assumendo i partiti politici. Non apparendo certo consigliabili regressioni involutive che cancellino la caratterizzazione del nostro sistema come democrazia di partiti, è dunque necessario, per assicurarne il funzionamento, creare strumenti capaci di produrre decisioni di sintesi. Sarebbe tuttavia illusorio pensare di perseguire questo scopo

attraverso modificazioni dei meccanismi di formazione della rappresentanza, che otterrebbero l'effetto di privare della loro naturale espressione tendenze presenti nella società, la cui frammentazione, innanzi rilevata, non è dato che possa scomparire in virtù di una riforma istituzionale. Per queste ragioni, lascia perplessi l'ipotesi testé formulata dal deputato De Mita, che tende in sostanza a creare un bipolarismo, che non esiste nella realtà.

Occorre invece modificare piuttosto i meccanismi di decisione politica, restituendo loro la capacità di rispondere con sollecitudine ed efficacia all'esigenza di fornire, come s'è detto, una sintesi operativa alle frammentate espressioni della società, delle quali i partiti non sono che gli in-

terpreti. Occorre, in altri termini, far funzionare i tre poteri fondamentali dello Stato — il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario — i quali oggi appaiono tutti attraversare un momento di crisi. A questo obiettivo tendono le proposte repubblicane — già documentate in una lettera inviata al Presidente — che saranno dettagliatamente illustrate, nel prosieguo della discussione, dal collega Covi.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla prossima seduta, che avrà luogo domani, giovedì 2 febbraio 1984, alle ore 16.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,50.

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 FEBBRAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SANDULLI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione generale:	
PRESIDENTE	152
SANDULLI	149
ANDÒ	150
RASTRELLI	151
COVI	152

GIOVEDÌ 2 FEBBRAIO 1984, ORE 16. —
*Presidenza del Presidente BOZZI, indi del
Vicepresidente SANDULLI.*

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il senatore SANDULLI, dopo aver preliminarmente ricordato i mali più gravi da cui sono affetti la società italiana ed il nostro sistema istituzionale, rileva che le responsabilità di tanti guasti non possono essere accollate unicamente a chi ha governato il paese, dovendosi riconoscere che buona parte delle ragioni della nostra crisi stanno da un lato nel modo in cui si è comportata l'opposizione e dall'altro nella crescente invadenza dei partiti e, soprattutto, dei sindacati. La tutela talora miope del posto di lavoro, « costi quel che costi », per un verso, e l'estensione all'organizzazione amministrativa della regola della contrattazione, per un altro, sono tra i motivi primari, in effetti, del disastro economico e dell'inefficienza dell'apparato amministrativo.

Si è detto, da parte di molti, che, piuttosto che modificare la Costituzione, occorre invece recuperare lo spirito e dare ad essa compiuta applicazione. Ebbene, ciò implica il ritorno agli autentici valori degli articoli 39 e 40 della Costituzione; ciò suppone che sia assicurato il

rispetto delle esigenze democratiche nella vita interna dei partiti e sindacati. Proprio la mancanza di siffatte garanzie è, in effetti, la ragione della perdita di consenso che oggi tali formazioni lamentano e che costituisce una delle ragioni principali della crisi delle istituzioni.

Tornare allo spirito della Costituzione significa, invero, recuperare il valore di una norma quale l'articolo 2, di cui occorre sviluppare tutte le enormi potenzialità in un'ottica profondamente partecipazionista, garantendo i diritti del cittadino sia quando operi come singolo sia quando si muova nell'ambito di formazioni sociali.

Quanto ad alcuni temi specifici da proporre all'attenzione della Commissione, spicca, fra questi, quello della responsabilità dei magistrati, cui si debbono fornire risposte persuasive ed adeguate. Può pensarsi, al riguardo, alla creazione di un apposito « comitato di saggi »; mentre va certamente riformata l'attuale composizione del Consiglio superiore della magistratura, organo che ha dato, negli ultimi tempi, cattiva prova di sé, a causa della sua eccessiva politicizzazione.

Per ciò che concerne la pubblica amministrazione, confermando pieno consenso con le indicazioni contenute nel rapporto Giannini, ritiene necessario, tra l'altro, realizzare compiutamente il contrad-

dittorio nel procedimento e sanzionare più severamente l'omissione di atti dovuti da parte di pubblici dipendenti. Sembra poi consigliabile, alla luce dell'esperienza, sottrarre agli appositi comitati regionali il controllo sugli atti degli enti territoriali, per attribuirlo ad un organo imparziale come la Corte dei conti.

Dopo cenni all'esigenza di varare una apposita normativa anti-trust per il settore della telediffusione e di realizzare finalmente una efficiente programmazione dell'intervento pubblico, il senatore Sandulli rileva che dal dibattito è emersa, prevalentemente, un'indicazione contraria alla ipotesi monocameralistica, che contiene concreti rischi di dar vita all'assemblearismo. Conservando il bicameralismo, può essere semmai opportuno diversificare i modi di composizione delle due Assemblee, facendo del Senato una Camera propositiva e di appello, che potrebbe dedicarsi anche al controllo. Per snellire e rendere più fruttuosi i lavori parlamentari, può convenire poi attribuire al Governo la potestà di legiferare nelle materie non coperte da riserva di assemblea, consentendo però che la richiesta di un elevato *quorum* di parlamentari blocchi la promulgazione degli atti adottati dall'esecutivo e faccia tornare questi in Parlamento quali semplici disegni di legge.

Infine, esprime avviso contrario alla proposta di consentire interventi referendari sui temi della pace, esistendo già in questa materia valide garanzie nell'articolo 11 della Costituzione.

Il deputato ANDÒ rileva che la garanzia della stabilità dell'esecutivo, che all'epoca della Costituzione si ritenne sufficiente fondare su basi esclusivamente politiche, deve potersi basare oggi su istituzioni capaci di produrre decisioni di sintesi che non comprimano, ma esaltino i principi di responsabilità e di efficienza. Occorre, in altri termini, rompere la logica di compromesso che impera nelle sedi istituzionali di decisione, senza che ciò conduca alla compressione dei meccanismi partecipativi. All'opposto, i due momenti debbono essere tra loro coordinati, co-

niugando insieme efficienza e partecipazione. Tale scopo, peraltro, non si consegue certo ridimensionando bruscamente il ruolo dei partiti ed ipotizzando improbabili strutture supplenti; bisogna, piuttosto, evitare che i partiti possano rendersi strumenti di penetrazione di interessi settoriali.

Ciò posto, non sembra tuttavia che un meccanismo utile e praticabile sia quello dell'accordo elettorale tra i partiti che intendono coalizzarsi per governare, facendo scattare un premio di maggioranza per lo schieramento uscito vincitore dalla competizione. Tale proposta, che tende artificiosamente a creare un bipolarismo che non è nei fatti, sembra in effetti — per come è stata formulata — del tutto inadeguata rispetto agli scopi prefissi, giacché non si vede come potrebbero poi essere composti i contrasti che dovessero eventualmente insorgere, nel corso della legislatura, fra i *partners* della maggioranza governativa senza la contestuale previsione di un apposito sistema di sanzioni. Ma una tale previsione, di tutta evidenza, deve ritenersi affatto inaccettabile, in quanto, imponendo una vera e propria camicia di forza ai protagonisti della vicenda politica, stravolgerebbe la stessa forma di governo parlamentare. Piuttosto, la proposta al riguardo formulata dai democristiani potrebbe essere presa in positiva considerazione se, accanto all'accordo elettorale, contemplasse altresì la figura di un alto garante dell'accordo medesimo, quale un Presidente della Repubblica direttamente eletto dal popolo contestualmente alle Assemblee legislative.

Per rendere più stabile l'esecutivo occorre, invero, rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo una sua diretta investitura fiduciaria da parte delle Camere. Altro utile meccanismo è quello della sfiducia costruttiva, che varrebbe a scongiurare ricorrenti episodi di irresponsabilità parlamentare.

Dopo aver espresso dissenso nei confronti delle ipotesi monocameraliste, il deputato Andò sottolinea quindi l'oppo-

tunità di porre mente ad una revisione del sistema delle preferenze nelle elezioni per la Camera dei deputati, che potrebbe magari fondarsi anche sul metodo delle liste bloccate. Senonché detto metodo implica, di necessità, che sia compiutamente garantito il rispetto delle regole democratiche nella vita interna dei partiti, diversamente da quanto non avvenga attualmente. A tal fine, potrebbe utilmente stabilirsi che il finanziamento pubblico sia subordinato all'adozione da parte dei partiti di statuti rispondenti a modelli tipizzati.

Per ciò che concerne, infine, l'ordine giudiziario, che tende ad occupare spazi assai più ampi di quelli che il Costituente aveva inteso assegnargli, si deve rilevare che il vigente sistema delle garanzie era stato modellato nella presupposizione di un diverso assetto dei rapporti tra i diversi poteri dello Stato: per cui occorre procedere alle opportune revisioni, ora che tale assetto risulta profondamente modificato. In particolare, è necessario che il giudizio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati non si risolva — come adesso avviene — in un affare di famiglia; e che, per altro verso, si modifichi la struttura del Consiglio superiore della magistratura, organo che fornisce un esempio istituzionalizzato di lottizzazione.

Il senatore RASTRELLI rileva che per porre efficacemente rimedio alla attuale profonda crisi delle nostre pubbliche istituzioni non possono certo bastare interventi parziali, ma occorre un complessivo disegno riformatore, sostenuto da quella tensione etica che non può essere assente in un testo normativo contenente i fondamentali principi regolatori della vita di una società. A questa inderogabile esigenza non hanno invero corrisposto in maniera adeguata le impostazioni offerte dai gruppi rappresentati nella Commissione nel corso del dibattito: divergenti tra loro le proposte avanzate dagli esponenti socialisti; volte ad incidere settorialmente su singoli istituti quelle comuniste; parziale e contraddittoria anche la prospettazione

degli interventi propugnati dai repubblicani; arroccato il segretario della democrazia cristiana su una ipotesi intesa a penalizzare le opposizioni, stravolgendo il criterio proporzionalistico che deve presiedere alla formazione della rappresentanza.

Preso atto che cause primigenie del malessere istituzionale sono la corruzione e l'occupazione dei pubblici apparati da parte dei partiti, e considerato altresì che effetti di questo stato di cose sono l'ingovernabilità, l'incapacità del sistema di produrre decisioni e la giusta reazione della società che invano domanda di essere governata, occorre dunque far sì che i soggetti investiti delle più alte responsabilità abbiano una fonte di legittimazione autonoma dal potere dei partiti. A tal fine, deve giudicarsi favorevolmente la diretta elezione popolare del Presidente della Repubblica, mentre la concessione della fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio, pur apparendo uno strumento utile, non sembra tuttavia sufficiente a garantire l'indipendenza dell'esecutivo dai partiti se non integrato da altre previsioni, come, ad esempio, il divieto di nominare ministri i componenti delle Camere. Sempre allo scopo di arginare lo strapotere dei partiti, sarebbe altresì consigliabile introdurre il sistema del collegio uninominale anche per le elezioni per la Camera dei deputati.

Per quanto concerne i problemi del Parlamento, è certo opportuna una differenziazione delle funzioni delle due Camere, riservando al Senato — composto in modo da realizzare una rappresentanza delle competenze — soprattutto le attribuzioni in materia di controllo.

Dopo aver auspicato che abbiano finalmente a cessare le inammissibili discriminazioni che conducono ad assegnare minor valore alle espressioni del voto popolare indirizzate verso il MSI-destra nazionale, il senatore Rastrelli conclude rilevando che, per dare alla riforma compiutezza di svolgimenti e per superare il gravissimo malessere che le istituzioni attraversano, occorrerebbero il coraggio e la fantasia necessari per fare quel che si

seppe fare in Francia, or è un quarto di secolo, di fronte alla crisi della Quarta Repubblica.

Il senatore COVI, illustrando le proposte specifiche del gruppo repubblicano, la cui complessiva impostazione è stata delineata ieri dal deputato Battaglia, sottolinea che esse sono volte a restituire condizioni ottimali di funzionamento ai tre fondamentali poteri dello Stato - Parlamento, Governo, magistratura - facendo salvo lo impianto generale, tuttora valido, della Costituzione.

Per ciò che concerne il Parlamento - oberato da una attività legislativa settoriale e soffocato dalla decretazione d'urgenza, cui l'esecutivo è costretto a ricorrere a causa della mancanza di una corsia preferenziale che gli consenta di realizzare in tempi ragionevoli il suo programma - l'indicazione repubblicana è a favore del bicameralismo, corretto, però, da una parziale diversificazione delle funzioni delle due Assemblee. Va comunque mantenuta la doppia lettura per le leggi organiche, le leggi-quadro e per quelle per cui è posta, dall'articolo 72 della Costituzione, una riserva d'Assemblea; e va altresì prevista una clausola di salvaguardia che consenta, su richiesta di determinati *quorum*, di far intervenire entrambi i rami del Parlamento anche al di fuori delle dette ipotesi. Al Senato dovrebbe invece attribuirsi in via esclusiva il controllo sulle nomine pubbliche e sulla gestione della spesa. Non deve poi mettersi in discussione, ad avviso del gruppo repubblicano, la diretta elezione popolare di entrambe le Camere; per cui è da considerare in termini problematici la configurazione del Senato quale Camera delle competenze, proposta ieri dal senatore Giugni e testé ripresa dal senatore Rastrelli. Quanto alla ipotizzata riduzione del numero dei parlamentari, i repubblicani sono disponibili a discuterne, pur consapevoli che ciò non costituisce, in effetti, un problema di rilevante momento. All'opposto, una grave ca-

renza cui è indispensabile ovviare è rappresentata dalla mancanza di adeguati sistemi informativi, suscettibili di fare da efficiente supporto dell'attività parlamentare.

Dopo aver propugnato una più severa applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, in virtù della quale sia consentito al Presidente della Repubblica, in difetto di copertura finanziaria, rifiutare la promulgazione di una legge ancorché approvata per la seconda volta dalle Camere, il senatore Covi passa quindi ai temi riguardanti il funzionamento e la stabilità del Governo, osservando che per realizzare il necessario rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio in seno all'esecutivo non occorre che attuare puntualmente il disposto dell'articolo 95 della Costituzione; e dichiarandosi favorevole all'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva e, comunque, alla sanzione dell'obbligo, per il Presidente del Consiglio, di presentarsi comunque alle Camere in ogni caso di dimissioni di Governo.

Quanto, infine, alla magistratura, la cui eccessiva politicizzazione ha determinato la crescente sfiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione della giustizia, occorrono in effetti alcuni interventi correttivi che, pur nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla Costituzione, disciplinino in maniera più coerente la responsabilità disciplinare dei magistrati, ne vietino l'iscrizione a partiti politici e modifichino la composizione del Consiglio superiore, da modellare su quella della Corte costituzionale, ferme restando la posizione dei membri di diritto e la complessiva prevalenza numerica dei magistrati.

Il Presidente SANDULLI rinvia il seguito del dibattito alla prossima seduta, che avrà luogo domani venerdì 3 febbraio 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18,30.

7.

SEDUTA DI VENERDÌ 3 FEBBRAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SANDULLI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione generale:	
PRESIDENTE	158
ANDREATTA	155
MILANI	156
PANNELLA	158

VENERDÌ 3 FEBBRAIO 1984, ORE 9. —
*Presidenza del Presidente BOZZI, indi del
Vicepresidente SANDULLI.*

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato ANDREATTA, dopo aver ricordato che la frequente giustificazione politica dell'attuale assetto istituzionale si fonda sulla complessità, la frammentazione, e le fratture storiche del Paese, osserva che tale giudizio deve essere corretto, poiché sul piano della distinzione fra laici e cattolici, fra destra e sinistra, la frattura è forse minore che in altri paesi europei. Per quanto concerne le relazioni internazionali esistono ancora certamente fratture profonde; proprio per questo motivo l'equilibrio cui si è giunti con il rifiuto della guerra offensiva, che permette la consonanza di gran parte delle forze politiche, è molto importante; commette quindi un errore il collega Zangheri, nel tentare di forzare ulteriormente su questo tema.

I problemi relativi al sistema elettorale ed ai rapporti tra Governo e Parlamento sono invece ancora scottanti; l'accordo raggiunto in sede di Assemblea co-

stituyente era semplicemente un compromesso tra forze armate le une contro le altre: l'esperienza storica degli ultimi 30 anni permette invece di rispondere adeguatamente al bisogno di governo che si esprime nella nostra società. La Democrazia cristiana si dichiara aperta ai contributi di tutti coloro che ritengono necessario modificare i piani di fondo degli assetti degli attuali rapporti istituzionali.

Passando alla formulazione di proposte concrete, sostiene l'opportunità che la designazione del Presidente del Consiglio avvenga contestualmente con l'elezione delle Camere, attraverso due tornate di votazioni, l'ultima delle quali dovrebbe consistere in un ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti: dovrebbe essere inoltre assicurato un modesto premio di maggioranza ai partiti apparentati e, nell'ipotesi di successive dissonanze tra Governo e Parlamento, dovrebbe essere applicato l'istituto della sfiducia costruttiva. La dissoluzione della coalizione dovrebbe comportare lo scioglimento delle Camere; e la durata della legislatura dovrebbe essere comunque ridotta a quattro anni.

Sottolinea poi che i rapporti tra costituzione economica ed organizzazione degli organi costituzionali sono partico-

larmente stretti; i paesi europei che vantano esecutivi stabili hanno infatti un *deficit* inferiore a quello dei paesi dove mancano garanzie di durata dell'esecutivo. È necessario introdurre un limite — che si potrebbe fissare al 50 per cento del reddito nazionale, con una norma provvisoria della durata di cinque anni — alla spesa complessiva, corrente, e in conto capitale: soltanto queste ultime spese, inoltre, dovrebbero poter essere coperte con il ricorso al debito pubblico. Ogni anno, tre mesi prima della presentazione del bilancio, il Parlamento dovrebbe comunque fissare, con una mozione, il limite massimo del ricorso al mercato, restando inteso che questo non potrebbe costituzionalmente superare le spese in conto capitale.

Il Presidente della Repubblica — assistito da un « difensore del bilancio » — dovrebbe avere il potere di non promulgare le leggi mancanti di copertura finanziaria; e di ricorrere alla Corte costituzionale contro le leggi mancanti di copertura finanziaria già approvate in passato.

Occorre inoltre riservare al Governo l'iniziativa delle leggi di spesa, ed evitare l'inserimento in bilancio dei fondi globali.

Si riserva di sviluppare e completare queste linee di indirizzo in un successivo intervento.

Il senatore MILANI sottolinea l'utilità della discussione generale che ha permesso di comprendere, meglio di quanto fosse accaduto in occasione dei dibattiti parlamentari, le reali intenzioni delle forze politiche. Occorre adesso che i gruppi di lavoro — strutture certamente più agili della Commissione in seduta plenaria — dedichino il proprio impegno ad approfondire singole questioni, affinché alla fine il quadro d'insieme risulti più nitido, evitando però che la loro opera si concretizzi in una ulteriore divaricazione tra i diversi temi, che autorizzerebbe nei fatti la maggioranza a privilegiare l'adozione di strumenti parziali, ispirati ad una logica di rafforzamento dell'esecutivo e di limitazione dei poteri di controllo parlamentare.

Il fine ultimo della Commissione, non può essere in alcun caso quello di offrire un'autorevole copertura a operazioni improvvisate per tamponare la crisi di credibilità e di legittimità che attraversano oggi le istituzioni centrali dello Stato.

Nel dibattito che si svolse alla Camera sul finire della passata legislatura, apparve chiaro che l'intera questione della « grande riforma » si muoveva su un terreno assai equivoco. Mentre infatti si invocavano innovazioni istituzionali in nome di astratti concetti di efficienza e di governabilità, sembrava scomparire il nesso fondamentale che deve legare principi costituzionali e organizzazione dello Stato, obiettivi che la collettività vuole perseguire e formule organizzative ed istituzionali di cui si dota, e mancava la necessaria riflessione su come — a trent'anni dalla Costituzione — si può tracciare un bilancio sull'idoneità della strumentazione istituzionale data, per il perseguimento dei fini indicati nei principi fondamentali, ed esplicitati nella parte dedicata ai diritti e doveri dei cittadini. Non è infatti un valore a sé quello dell'efficienza delle istituzioni, se si mettono tra parentesi i valori della Carta costituzionale, che mantengono tuttora intatta la loro validità.

La domanda prioritaria riguarda quindi l'impegno costituzionale a promuovere la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica e sociale, e il dovere che hanno le istituzioni repubblicane di difenderne i diritti di libertà e quelli socio-economici.

Da questa riflessione può nascere una relazione organica sullo stato di salute delle istituzioni, e solo in questo modo la Commissione può rendere un servizio utile al Parlamento ed al paese, sfuggendo ai rischi di un ruolo ambiguo o « di paravento » che sembra delinearci in alcuni interventi.

Sottolinea poi che ancora non sono sciolti alcuni dei nodi che rendevano equivoco il dibattito dello scorso anno sulla « emergenza istituzionale ». La riforma del regolamento della Camera ed il diverso atteggiamento assunto dal gruppo radicale

hanno sdrammatizzato il problema, ma si deve riconoscere che le difficoltà di funzionamento delle istituzioni hanno ragioni ben più profonde dell'atteggiamento di un piccolo gruppo parlamentare: nonostante infatti siano venuti meno clamorosi casi di *filibustering*, la produzione legislativa rimane frammentaria e incoerente, le Assemblee non riescono ad affrontare le grandi leggi di riforma, i Governi reggono con sempre maggiore difficoltà il confronto con il Parlamento. Al centro del dibattito c'è la difficoltà, comune a quasi tutte le compagini di governo dei paesi più industrializzati, di prospettare soluzioni credibili alla crisi politica, economica e morale che travaglia la società; e la prima conseguenza di questa assenza di prospettive è il logoramento dei margini di consenso, l'impossibilità di mantenere aperti i canali di comunicazione e di partecipazione tra rappresentati e rappresentanti. Da questa situazione di impossibilità di governare, trae origine la tentazione di procedere a semplificazioni autoritarie del sistema, di ricercare soluzioni provvisorie e incoerenti, che hanno il solo denominatore comune nell'esigenza di porre l'esecutivo al riparo dai sempre più frequenti « incidenti di percorso ».

Gli elementi da cui partire sono soprattutto tre. Innanzitutto il momento di legittimazione del sistema rappresentativo, discutendo certamente di legge elettorale, ma anche dei meccanismi di raccordo tra autonomie locali e organi centrali dello Stato, tra Parlamento ed esecutivo, tra organi di controllo e pubblica amministrazione. In secondo luogo è indispensabile por mano all'opera di « promozione della partecipazione » in base all'articolo 3 della Costituzione. Infine — ultimo nodo che non è possibile eludere — il governo dell'economia, il governo di una società che ha bisogno di profonde e urgenti trasformazioni, legando in questo senso il tema della riforma istituzionale al più complesso dibattito sull'alternativa, sulla trasformazione delle strutture economico-sociali che governano oggi la società.

Il PDUP ha sottolineato anche nel passato l'esigenza di affrontare senza imbaraz-

zi il nodo della legge elettorale, partendo dalla necessità di costruire le condizioni affinché le elezioni non siano più ridotte a vuoto rituale, in cui si barattano minime percentuali di voti senza che i cittadini possano concretamente pronunciarsi sui programmi e gli schieramenti di Governo. L'obiettivo prioritario è invece quello di restituire alle elezioni il ruolo di momento principe della partecipazione democratica, in cui tutti i cittadini sono chiamati ad esprimersi su chi dovrà governare il paese, con quali alleati e su quali programmi. Questo sarà realizzabile solo se dinnanzi all'elettorato si presenteranno schieramenti chiari, con programmi definiti, in grado di mobilitare settori sociali, di coinvolgere l'intero paese nel dibattito sul merito delle proposte. L'ipotesi tecnica del PDUP si articola in due turni di voto: il primo, aperto alla partecipazione di tutte le forze politiche, anche minori, in cui si confronteranno le differenti strategie politiche; il secondo che invece dovrebbe premiare, in collegi plurinominali, lo schieramento maggioritario, che si raccoglierà su un programma preciso, articolando la propria rappresentanza secondo i rapporti di forza evidenziati nel primo turno, e quindi valorizzando anche l'apporto delle forze minori, che non finirebbero « schiacciate » dal partito che, per dimensioni, egemonizzerebbe lo schieramento. Questa proposta necessita di approfondimento, ma obiettivi irrinunciabili rimangono comunque il rispetto del principio proporzionale, la valorizzazione degli schieramenti programmatici e la salvaguardia dell'articolazione della rappresentanza parlamentare.

Sottolinea poi che solo attraverso lo allargamento degli spazi di democrazia diretta e di partecipazione concreta all'elaborazione delle scelte che incidono sulla vita della collettività si può dare una risposta convincente alla « crisi del consenso ». La crisi di rappresentanza, non è solo legata al processo di corrompimento della vita pubblica ma ha radici più profonde, legate alla rapida trasformazione della società. Oggi l'articolazione reale della società esige canali di partecipazio-

ne diffusi a molti livelli, portando i cittadini a gestire direttamente spezzoni fondamentali della vita sociale, dai servizi pubblici al decentramento dei poteri locali, ad alcuni momenti della stessa amministrazione della giustizia.

Osserva infine che il problema del governo dell'economia è stato affrontato solo marginalmente negli interventi di molti colleghi, mentre è proprio lì che si annidano le vere radici della cosiddetta ingovernabilità.

Esprime la convinzione che alcuni meccanismi istituzionali vadano verificati e modificati, ma non per far funzionare meglio il sistema, bensì per poter avviare un processo di trasformazione allargando e valorizzando gli spazi di democrazia. Occorre quindi riflettere sui legami economici e finanziari a livello internazionale che determinano e circoscrivono i margini di autonomia del paese, verificare le logiche e gli strumenti che guidano l'intervento dello Stato nell'economia, contribuire al dibattito sulle forme di partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle linee di politica economica e industriale del paese.

Il deputato PANNELLA osserva che nelle ultime settimane una parte della stampa ha attaccato il sistema, sostenendo la delegittimazione totale degli attuali detentori del potere: dietro questo tipo di articoli vi è la catarsi dell'efficientismo, un progetto di riforma in atto. Chi professa una formazione liberale ha il dovere della rivolta contro la violazione del diritto da parte del potere; i radicali, con lo « sciopero del voto » in occasione delle ultime elezioni, hanno inteso dare una alternativa di scelta alla classe politica italiana, non certo individuare una nuova forma di usurpazione del potere.

Esprime stupore e preoccupazione per l'intervento del collega De Mita che — oltre ad alcune ovvie premesse che è anche inutile ricordare, quali la necessità di un Parlamento forte per un Governo forte — si propone, tra i temi primari da prendere in esame, quello della riforma elettorale,

con motivazioni che egli si rifiuta di accettare: la volontà di garantire un meccanismo elettorale che non giochi eccessivamente a favore del partito di maggioranza, ma assicuri un premio ai piccoli partiti aggregati, fu infatti una delle motivazioni già addotte per la « legge truffa » del 1953: fin da allora quindi esisteva nel partito di maggioranza relativa la volontà di dimostrarsi « liberale » nei confronti dei « partitini ». La tesi che la democrazia esige la salvaguardia dei piccoli partiti non lo convince: preferisce infatti il tendenziale bipolarismo anglosassone al pluralismo che si concretizza nella concezione libanese, mentre la democrazia è tutt'altra cosa: i radicali quindi sono favorevoli a non garantire alcuna specifica tutela ai piccoli partiti. La riproposizione nel 1984 della operazione elettorale già tentata nel 1953 è sicuramente la spia di una situazione storica analoga.

Propone che in tutte le città con un numero di abitanti tra i 50 mila e i 500 mila o tra i 40 mila e i 300 mila l'elezione del sindaco abbia luogo a suffragio universale; questo criterio non deve essere applicato alle città con un numero di abitanti inferiore ai 30 mila, al fine di evitare che ristretti gruppi di potere quali la mafia o la 'ndrangheta o altri simili condizionino l'elezione.

Concludendo, sottolinea che, prima che sul sistema elettorale, occorre intervenire sul processo formativo della volontà democratica, assicurando la conoscenza e l'informazione necessarie per garantire ai cittadini di compiere coscientemente le proprie scelte.

Si augura che questa Commissione, la cui istituzione non è stata certamente voluta dai radicali, riesca a dare a tutti il dovere di partecipare.

Il Presidente SANDULLI rinvia il seguito del dibattito alla prossima seduta, che avrà luogo giovedì 9 febbraio 1984, alle ore 16.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,40.

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito della discussione generale:	
PRESIDENTE	169, 175, 176
ANDREATTA	161
FOSSON	161
GALLO	162
SPAGNOLI	163
RUMOR	166
GITTI	167
RIZ	168, 175
PASQUINO	174, 175
GIUGNI	175
FRANCHI	175, 176
RUFFILLI	175

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984, ORE 16. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO E CONCLUSIONE DELLA DISCUSSIONE
GENERALE.

Il deputato ANDREATTA osserva che la crisi dell'amministrazione pubblica è difficilmente affrontabile in termini generali ed in sede istituzionale: occorre tuttavia procedere ad una modifica dell'articolo 97 della Costituzione, sostituendo alla riserva di legge quella di regolamento, in mancanza della quale si determina una situazione di irresponsabilità nei vertici della pubblica amministrazione. Il Parlamento ha dimostrato scarso interesse alla organizzazione amministrativa: numerosi progetti di legge di riforma sono infatti decaduti, passando da una legislatura all'altra.

È necessario inoltre stabilire l'obbligo dell'amministrazione di rispondere ai dubbi dei cittadini sulla interpretazione delle leggi.

La Costituzione ha realizzato un faticoso equilibrio tra liberismo e socialismo, tra giustizia e libertà: l'esperienza tuttavia ha rivelato la fragilità delle formule costituzionali, con il restringersi della libertà individuale ed una legislazione spesso carente o errata, quale ad esempio quel-

la sugli affitti, con la conseguente frammentazione della società ed il manifestarsi di forme di economia sommersa; per ricostruire un rapporto di equità tra cittadini e Stato occorre ripensare questa legislazione vincolistica.

È necessario affermare il divieto dell'abuso di posizioni dominanti nel sistema costituzionale italiano, garantendo il diritto di parità di concorrenza anche per le imprese a partecipazione statale: è importante inoltre che le società pubbliche che gestiscono monopoli naturali non abbiano la possibilità di escludere dall'accesso quelle private.

Occorre inoltre stabilire un diritto dei cittadini nei confronti di associazioni professionali, sindacati nonché partiti politici, garantendo la trasparenza dei bilanci e della formazione degli organi delle associazioni stesse, e la trasparenza della rappresentatività dei sindacati. Sono questi alcuni temi che toccano la crisi della credibilità delle istituzioni: se non si coglie questa occasione per accreditare uno Stato serio e forte, ci si renderà responsabili di un ulteriore degrado delle istituzioni e di un vuoto che difficilmente potrà essere colmato.

Il senatore FOSSON, dopo aver ricordato che prima di pensare ad una modifica della architettura della Costitu-

zione, occorrerebbe procedere alla sua attuazione integrale, osserva che eventuali aggiustamenti dovranno essere realizzati nella garanzia della struttura parlamentare.

Si dichiara favorevole al sistema bicamerale, limitando alla Camera dei deputati l'elezione a suffragio universale ed affidando invece ai Consigli regionali l'elezione del Senato: alla eliminazione di procedure legislative ripetitive, concordando con la proposta del silenzio-assenso formulata dal gruppo della sinistra indipendente; alla riduzione del numero dei parlamentari, purché vengano garantite le forze minori; ad un maggior decentramento legislativo a favore delle Regioni, anche attraverso la modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione, al fine di potenziare le funzioni normative spettanti a queste ultime.

Propende per il mantenimento dell'attuale rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, confortato da una migliore attuazione del secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione, per il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e la parlamentarizzazione delle crisi di Governo. Ritiene opportuna la modifica dell'articolo 77 della Costituzione - al fine di limitare le materie che possono essere oggetto di decretazione d'urgenza -, il divieto di rieleggibilità immediata del Presidente della Repubblica e l'abolizione del « semestre bianco ».

Per quanto concerne la riorganizzazione della pubblica amministrazione, concorda con il rapporto Giannini; ritiene che vada dedicata inoltre una maggiore attenzione ai problemi della libertà personale, che vada sancito il principio della responsabilità dei magistrati e rafforzato il divieto di iscrizione di questi ultimi ai partiti politici.

Auspica un maggior decentramento legislativo nonché l'abolizione delle leggi a carattere regionale emanate dal Parlamento, che prevedono finanziamenti vincolati, una autentica autonomia finanziaria delle regioni nonché la definizione degli ordinamenti finanziari delle regioni a statuto speciale. Sarebbe poi opportuno che alle regioni venissero riconosciuti più ampi

poteri in materia di programmazione economica; lo Stato dovrebbe inoltre astenersi dall'effettuare controlli di merito sulla legislazione e sugli atti amministrativi delle regioni, limitandosi esclusivamente ai controlli di legittimità.

Sottolinea che invece dello Stato regionale, prefigurato dai costituenti, è stato realizzato uno Stato nazionale ripartito in Regioni: ribadisce poi l'esigenza della tutela delle minoranze etniche e linguistiche e del recupero integrale della particolarità delle Regioni a statuto speciale, augurandosi che, per il futuro, vengano predisposte precise norme di garanzia contro il sempre più accentuato centralismo governativo. Concludendo, esprime la speranza che attraverso una generale maturazione delle coscienze si possa un giorno affrontare di nuovo il problema di uno Stato federale, premessa indispensabile per la realizzazione di una federazione europea. Dopo aver sottolineato la necessità di riportare le decisioni della vita politica dalle sedi extra istituzionali a quelle istituzionali, ponendo fine alla lottizzazione, formula l'augurio che i lavori della Commissione possano condurre ad un risultato concreto.

Il senatore GALLO, dopo aver premesso che il suo intervento verrà focalizzato sul tema della disciplina del procedimento giudiziario, osserva che l'antitesi, più apparente che reale, tra le posizioni decisioniste e quelle partecipazioniste deve trovare la propria sintesi concreta proprio nel procedimento giudiziario che oggi appare caratterizzato da due anime: l'una che accentra l'attenzione sulla garanzia quale momento qualificante del nuovo Stato rispetto a quello fascista e prefascista, l'altra che focalizza la necessità di efficienza anche a scapito del garantismo: occorre trovare un equilibrio tra questi due profili apparentemente contrastanti e antitetici. La disciplina della funzione giudiziaria, intesa come comprendente anche l'attività posta in essere dagli organi del pubblico ministero, deve essere considerata sia da un punto di vista nomostatico che da un punto di vista no-

modinamico. Occorre garantire non soltanto la qualificazione dei candidati al concorso in magistratura, ma anche la preparazione dei giovani magistrati attraverso grandi scuole di specializzazione che dovrebbero inoltre vagliare la loro attitudine a svolgere le funzioni alle quali sono destinati; qualora i giovani magistrati non superassero questo vaglio dovrebbero essere avviati ad altri rami della pubblica amministrazione.

Sottolinea la necessità di un'indicazione puntuale della Commissione per quanto concerne le norme di diritto sostanziale, in particolare per quanto riguarda il principio della tassatività della descrizione del fatto (specie in diritto penale); occorre ripensare la norma al fine di ridurre lo spazio interpretativo. Da un punto di vista procedurale, è necessario invece porre un limite tra ciò che attiene alla discrezionalità del giudice e ciò che sfocia nell'arbitrio, vulnerando gravemente l'esigenza della certezza del diritto e nel diritto: sottolinea infine la necessità di rendere operante il diritto costituzionale della obbligatorietà della motivazione, troppo frequentemente violata.

Con riferimento ai tempi processuali, evidenzia la necessità di una modifica della cultura basata su uno schema accusatorio che ha caratterizzato negli ultimi anni il processo penale, e che si è preteso di applicare in ogni stato e grado del procedimento, ivi compresa la fase istruttoria, con conseguenti gravi appesantimenti.

Si dichiara favorevole ad una maggiore esplicitazione della riserva relativa contenuta nell'articolo 97 della Costituzione, sostenendo che la disciplina regolamentare assicura — meglio della legge generale ed astratta — la conoscibilità del diritto; in materia penale è invece favorevole alla riserva di legge assoluta, in quanto più idonea ad assicurare il rispetto dei diritti individuali.

Ritiene necessario infine permettere al Parlamento la presa di conoscenza dei modi di esercizio dell'azione penale, nel rispetto del principio della sua obbligatorietà; a tal fine i magistrati del pubblico ministero dovrebbero riferire ai procura-

tori generali della Cassazione, che riferirebbero a loro volta al Parlamento.

Il deputato SPAGNOLI desidera formulare qualche riflessione preliminare sulla prima fase dei lavori della Commissione che si è dimostrata utile, opportuna, e caratterizzata dalla elevatezza dei toni e dalla ricchezza dei contenuti degli interventi, e che ha registrato, assieme a interessanti convergenze, una difficoltà di aggregazione di consensi su temi di rilevanza non secondaria.

È da sottolineare positivamente il fatto che la Commissione, quasi all'unanimità ha confermato la piena validità dell'impianto della Costituzione, la forma di governo che essa delinea, i valori che essa esprime. E tuttavia i compiti che si prospettano alla Commissione nella seconda fase della sua attività, appaiono particolarmente impegnativi, non solo in relazione al necessario approfondimento di temi, talora assai complessi, ma per una opera di aggregazione che non si presenta agevole, anche talora per effetto di una differenza non secondaria di impostazione di politica istituzionale. Sulla Commissione incombe quindi il compito di operare perché si determinino le intese necessarie, dato che riforme di grande rilievo non possono essere certo varate da maggioranze striminzite.

Il confronto ravvicinato che si svolgerà nei prossimi decisivi mesi, dovrà muovere da esigenze, principi, valori che sono stati avvertiti come preminenti.

L'obiettivo di fondo è il recupero di fiducia tra istituzioni e società e nel contempo il riconoscimento di nuovi valori, che si affiancano a quelli su cui la Costituzione si è fondata.

Se non vi è intesa per un profondo rinnovamento dei partiti, se non vi è una ricerca comune per ripristinare i consensi, per aprire canali tra istituzioni e società, non solo diverrebbe illusoria e velleitaria ogni spinta ad una razionalizzazione o modernizzazione, ma gli stessi sforzi della Commissione si esaurirebbero in dispute tecniche, condizionate dal contingente, o insidiate dalla diffidenza politica.

La questione dei partiti, il cui ruolo è insostituibile in una democrazia che si vuole continui ad essere fondata sui partiti, richiede uno sforzo di rinnovamento che si traduca con immediatezza in atti concreti.

Ogni ulteriore atto di occupazione, di usurpazione di poteri dei partiti aggrava lo scollamento, la crisi di fiducia.

Occorrono segni chiari, concreti ed immediati di una inversione di tendenza, che stentano ad emergere.

Nel momento in cui sono state redatte le mozioni istitutive della Commissione, si è giustamente ritenuto di escludere il tema della riforma dei procedimenti di accusa, ritenuto così urgente da dover evitare che il suo cammino legislativo potesse essere ritardato. Purtroppo non un passo avanti è stato compiuto nel frattempo, e ciò è molto grave poiché la volontà di riforma non può essere affermata qui e disattesa in altre sedi parlamentari. Occorre chiarire il tema dell'immunità parlamentare che figura all'ordine del giorno della Commissione Affari costituzionali della Camera e che doverosamente va lasciato al suo esame, senza che si creino conflitti di competenza. Anche per quanto concerne il problema delle nomine negli enti pubblici — su cui sono stati presentati o sono in corso di presentazione progetti di legge — occorre consentire che procedano le Commissioni di merito.

Su quelli che sono più specificamente i temi propri della Commissione occorre pensare a strumenti che impediscano la corruzione.

Osserva poi che l'anagrafe patrimoniale degli eletti ha avuto una scarsa incidenza: sarebbe probabilmente assai più efficace riesaminare il problema delle spese elettorali e fissare dei tetti massimi.

Dopo aver escluso qualsiasi legge generale sui partiti, sottolinea la necessità di una riflessione sui modi con i quali i partiti debbono regredire dall'indebita occupazione delle istituzioni, sui criteri e indirizzi che debbono presiedere ad una profonda opera di rinnovamento.

Senza alterare né incidere sulla centralità della rappresentanza, ma valutando attentamente i rischi che possono sorgere da un processo di crisi, — che a suo avviso non è né naturale né inevitabile — occorre considerare con grande attenzione la necessità di dare vigore a forme di democrazia diretta, attraverso un diverso peso e riconoscimento all'istituto dell'iniziativa popolare, oggi davvero assai scarsamente considerato, e al ruolo del *referendum*, anche come strumento di consultazione generalizzata.

Sono emerse nella società domande che, per la caratteristica dei loro contenuti, rendono sempre meno accettabile una delega totale ai partiti, e richiedono sempre di più una diretta espressione dell'opinione del corpo elettorale.

Occorre poi dare rilievo alle questioni istituzionali connesse alla tutela del valore della pace in relazione al problema degli armamenti nucleari. Non si può certo ignorare che la questione nucleare e la collocazione nel territorio italiano di armamenti strategici nucleari pongono problemi inediti e richiedono un adeguamento della Costituzione.

C'è da chiedersi come tutto ciò si concili con l'articolo 11 della Costituzione, e come di fronte alle tecniche militari cui sta dando vita la corsa atomica è possibile recuperare e presentare agli organi costituzionali la possibilità di esprimersi, di decidere sulla guerra.

Occorre allora percorrere altre strade, diverse da quelle percorse dal legislatore costituente, strade inesplorate e difficili, che tuttavia debbono essere percorse urgentemente.

Quegli atti che pur scaturendo da trattati approvati dal Parlamento, ne modificano gli originali contenuti, in modo tale da comportare conseguenze e rischi rilevanti per il Paese, dovranno essere sottoposti al voto del Parlamento, e la decisione dovrà essere adottata a maggioranza qualificata.

Le decisioni che comportano il coinvolgimento del paese nella strategia nucleare non potranno non vedere riconosciuto al corpo elettorale, il diritto di

esprimersi direttamente attraverso strumenti di consultazione o di decisione. Si tratta di temi complessi ma di decisiva importanza; non si potrebbe pensare ad una seria riforma delle istituzioni che non li affrontasse e non desse concrete risposte e adeguate soluzioni.

Occorre quindi riequilibrare l'impostazione, che è emersa in molti degli interventi nel corso della discussione generale, essenzialmente o esclusivamente diretta alle ristrutturazioni di organi e di apparati.

Il punto non è quello di una contrapposizione che altri in questo dibattito hanno avvertito tra una linea decisionista e un'altra che incentra l'attenzione sui diritti civili e gli spazi di partecipazione, bensì quello del superamento del solco che si sta scavando fra società e istituzioni; se non si muta il rapporto tra cittadino come singolo e come associato e i vari poteri, ogni razionalizzazione, ogni potenziale miglioramento nel funzionamento degli organi rischia di essere paralizzato dalla incapacità di affrontare nodi che sono alla radice dello scollamento dei rapporti tra cittadini, partiti e istituzioni.

In questo quadro, perciò, debbono trovare la loro collocazione gli interventi diretti e dare al sistema istituzionale un più incisivo funzionamento ed una migliore capacità di dare risposte ad una società così complessa.

L'efficienza e la capacità di decisione sono valori ed obiettivi che debbono essere acquisiti da tutto il sistema e che non debbono comportare un accentramento di poteri a vantaggio di un organo comprimendo e svuotando i poteri di altri.

Una concezione che non dia un adeguato rilievo al rilancio delle autonomie apparirebbe riduttiva e monca. Come si può pensare ad un indispensabile alleggerimento del carico del Parlamento, senza rilanciare la funzione legislativa delle Regioni? È quindi indispensabile verificare l'esperienza regionale così come si è svolta ed affrontare in particolare il tema delle competenze legislative e le ragioni del loro isterilimento.

È necessario costruire nuovi schemi di rafforzamento del potere legislativo regionale con adeguati controlli parlamentari e governativi.

Occorre poi riproporsi il problema del rilancio della programmazione ed insieme una riflessione sulle norme costituzionali che la legittimano, sui soggetti, sugli strumenti, sulle procedure, sui raccordi con le leggi di bilancio, sui controlli.

Le questioni complesse del governo dell'economia e della democrazia economica debbono costituire un punto di riferimento per le riforme che attengono agli organi centrali, agli istituti regionali e alla pubblica amministrazione, alla quale non si può pensare solo con la rituale esigenza di considerare i suoi problemi rinviando al rapporto Giannini — del quale inoltre non possono essere ignorati i rilievi sulla centralità della questione amministrativa — né sottovalutare il ruolo determinante degli apparati nell'attuazione dei processi decisionali e nella stessa trasmissione delle domande politiche. E ancora non si può ignorare che le invocazioni alla delegificazione e le propensioni all'ampliamento della delega si scontrano in concreto con le esperienze negative che sono scaturite in tema di regolamenti e di decretazione delegata.

Vi è poi il problema delle istituzioni centrali del sistema democratico, il Parlamento ed il Governo e i rapporti fra essi, che va affrontato con grande serietà e senso di responsabilità. Occorre rafforzare la capacità decisionale e l'efficienza sia del Parlamento che del Governo, senza alterare i reciproci equilibri. Il Parlamento ha attraversato e sta attraversando momenti di seria difficoltà, che il sovraccarico di domande e la lentezza dei processi decisionali, sono irrimediabilmente destinati ad aggravare con gravi ripercussioni sull'intero sistema.

Il gruppo comunista propone di dare al Parlamento una struttura monocamerale, procedendo inoltre ad una drastica riduzione del numero dei parlamentari che avrebbe come conseguenza una loro migliore selezione. Questa tesi è stata con-

trastata da più parti, spesso con motivazioni del tutto insufficienti; in quei paesi nei quali si è passati dal sistema bicamerale a quello monocamerale, infatti, i risultati sono sempre stati positivi. Appare difficile d'altronde individuare soluzioni soddisfacenti che prevedano un bicameralismo ineguale; si tratta di tema delicato che va affrontato senza preconcetti.

Aveva sperato che il Governo in carica dimostrasse la sua volontà di contribuire alle riforme istituzionali presentando il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio: il fatto che ciò non sia avvenuto è segno di gravi incertezze e di incapacità decisionale.

Per quanto concerne il tema della fiducia al Presidente del Consiglio, si dichiara favorevole a che questa venga votata separatamente prima al Presidente e poi al Governo nel suo complesso, pur ritenendo tuttavia che, in mancanza di un corretto rapporto partiti-istituzioni, questo strumento non possa essere considerato risolutivo.

Dopo aver ricordato l'analisi effettuata dal collega De Mita, che condivide in molti punti, fa presente che nulla impedisce ad alcuni partiti di presentarsi alle elezioni con un programma comune, ma ciò non deve tuttavia comportare il conseguimento di un premio elettorale che — anche qualora dovesse andare a favore dei partiti minori — rafforzerebbe la maggioranza e indebolirebbe le opposizioni, violerebbe l'eguaglianza del voto, acuendo tensioni e contrasti: non è certo questa la strada che porta alla realizzazione dell'alternativa.

Si dichiara favorevole al sistema proporzionale, esprimendo inoltre una valutazione positiva sulla proposta di sostituire alla lista dei candidati un candidato unico circoscrizionale, eliminando il sistema delle preferenze.

Per quanto concerne la giustizia, ricorda poi che numerose proposte di legge in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario e responsabilità del giudice sono state da tempo presentate, ma non ancora esaminate.

Dopo aver sottolineato la sua contrarietà ad una modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura, osserva che l'indipendenza della magistratura ha un prezzo che deve essere pagato, se si vuole mantenere intatto questo principio di democrazia.

Concludendo, sottolinea che occorre avere consapevolezza della necessità di operare grandi riforme e non semplicemente piccoli aggiustamenti.

Il senatore RUMOR sottolinea che la discussione generale ha confermato il generale consenso intorno al nucleo essenziale del patto costituzionale, quello cioè relativo ai diritti e ai doveri dei cittadini e ai principi di libertà che costituiscono il più valido antidoto contro ogni tentazione autoritaria.

La democrazia cristiana ritiene che le modifiche da apportare ad altre parti della Costituzione e della legislazione connessa, debbano porsi dalla parte del cittadino. In questo spirito, riaffermando la centralità del principio di rappresentanza, occorre anzitutto reperire gli strumenti per selezionare una classe dirigente sempre più adeguata a quanto richiede la volontà popolare. La democrazia cristiana ritiene che a questo fine debba mantenersi un sistema elettorale basato sulla proporzionale, che rispetti il pluralismo della società italiana. Certo, l'attuale sistema per l'elezione della Camera, basato sullo scrutinio di lista e sulle preferenze, determina notevoli inconvenienti, che peraltro potrebbero essere limitati da una significativa riduzione delle dimensioni dei collegi elettorali. Ma soprattutto sarebbe opportuno porre l'elettorato di fronte a chiare scelte, attraverso la formazione di una coalizione preventiva alle elezioni, intorno ad un preciso programma, che ove risulti maggioritario possa fruire di un certo premio di maggioranza, ripartito tra le sue componenti in misura inversamente proporzionale alla rispettiva consistenza. Questo meccanismo, che a suo avviso non contraddice con il principio della eguaglianza del voto, dovrebbe essere integrato da congegni atti ad evitare una neces-

saria dissoluzione della coalizione (sfiducia costruttiva, scioglimento delle Camere in caso di dissoluzione delle coalizioni, od altro), al fine di assicurare la stabilità dell'esecutivo e la governabilità del paese.

A quest'ultimo fine potrebbe contribuire l'auspicata legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (cui non ritiene si debba collegare l'istituzione di un pletorico apparato tecnico) e sulla struttura del Governo. In ogni caso, ritiene che il Presidente del Consiglio debba essere eletto dal Parlamento sulla base di un programma; e che ad una responsabile limitazione dell'uso del decreto-legge debba accompagnarsi la previsione di un « corridoio preferenziale » per particolari iniziative legislative del Governo.

Il Parlamento dovrebbe essere dotato di forti poteri di indirizzo e di controllo, nettamente distinti dai poteri del Governo, su un piano di collaborazione dialettica. Quanto alla struttura, si pronuncia per un Parlamento bicamerale, funzionante su procedure più snelle ed efficienti; in questo ambito, si potrebbero prevedere leggi monocamerale (salvo richiesta ponderata di una seconda lettura), mentre dovrebbero sempre restare bicamerale le leggi in materia di bilanci, di diritti dei cittadini, di politica militare e di politica estera.

L'Italia è fortemente interessata a conferire maggiori poteri al Parlamento europeo. Attualmente notevoli poteri decisionali sono stati trasferiti alla Comunità europea, ma essi sono esercitati dal Consiglio dei Ministri, non dal Parlamento europeo democraticamente eletto.

Richiama l'attenzione sulla necessità di tenere conto dell'incremento dell'elettorato per aumentare il numero di elettori necessari per richiedere un *referendum*; e sull'opportunità che la Corte costituzionale esamini l'ammissibilità dei quesiti prima ancora della raccolta delle firme. Esprime qualche preoccupazione per l'ampiezza della materia sottoposta alla Commissione, che comporta rischi di dispersione, e per la difficoltà di raggiungere un sufficiente consenso intorno ai punti essenziali delle prospettate riforme; ma ri-

tiene che vada compiuto un onesto sforzo, da parte di tutti, per raggiungere le opportune intese, in conformità con l'impegno riformatore dei costituenti, al fine di adeguare il nostro ordinamento all'evoluzione della società italiana e della stessa condizione umana.

Il deputato GITTI, dopo aver ricordato che da parte di molti si era temuto che la discussione generale costituisse semplicemente la ripetizione dei dibattiti svoltisi nei due rami del Parlamento e conclusi con l'approvazione delle mozioni istitutive della Commissione, che non davano alcuna indicazione sulle priorità dei temi in esame, osserva invece che lo stesso nascere della Commissione segna un importante momento politico e istituzionale, poiché consente una riflessione sui temi generali della Costituzione e sul loro adeguamento alle necessità di una società in evoluzione.

La Commissione costituisce inoltre una sfida ai partiti, alla loro capacità di operare una autentica riforma delle istituzioni che è cosa ben diversa dal raggiungimento dei semplici obiettivi politici propri di ciascun partito.

È rimasto particolarmente colpito dalla rivalutazione della democrazia diretta operata dal partito comunista, uno dei più strenui oppositori dell'uso dello strumento referendario; per quanto concerne il tema della pace, esclude la possibilità di una soluzione istituzionale, ritenendo che esso possa formare soltanto oggetto di confronto politico.

È stata da più parti espressa la volontà non soltanto di ricercare una migliore funzionalità, ma anche di realizzare interventi incisivi aventi come primo obiettivo i partiti e l'uso che questi fanno delle istituzioni.

Non può essere trascurata la caduta della politicità in senso etimologico, che si verifica attualmente nel paese e coinvolge anche la società ed i cittadini: i partiti rivestono un ruolo essenziale innegabile, purché vengano ricondotti nell'alveo istituzionale. Occorre operare per la realizzazione di un disegno che non laceri le

forze politiche, bensì le rinsaldi intorno a obiettivi condivisi da tutti.

Al di là di facili semplificazioni propagandistiche, numerose sono le convergenze sulle cause del logoramento del sistema politico istituzionale: rimane il fatto oggettivo della democrazia bloccata, che non può tuttavia limitarsi a spiegazioni consolatorie quali la *conventio ad excludendum*.

La crisi del *Welfare State* è soprattutto crisi dello Stato di diritto, crisi di potere legale che incide sulla possibilità di decidere e di attuare le decisioni adottate, fragilità del parlamentarismo dovuta al sistema proporzionale e al multipartitismo che — se pure ha costituito un momento di stabilità negli ultimi trenta anni — durante le crisi accumula e scarica le tensioni dei partiti.

Dov'è il punto di equilibrio tra le esigenze della libertà e dell'autorità, presenti da sempre nelle società organizzate? Si dichiara contrario a soluzioni presidenziali o semipresidenziali e tendenze normalizzatrici, ribadendo la fedeltà ai principi organizzativi ed al nucleo centrale della Costituzione, nonché la preferenza per la democrazia parlamentare articolata sulle autonomie e per il sistema garantista.

Fermo rimanendo il ruolo dei partiti occorre assicurare la pienezza democratica del voto, garantendo la tutela non soltanto dei singoli, ma anche dei movimenti associativi. Il sistema proporzionale deve essere visto soprattutto partendo dal basso ed applicando il sistema maggioritario a comuni con un numero di abitanti superiore rispetto a quanto avviene attualmente.

Occorre recuperare il principio della maggioranza nel rapporto Governo-Parlamento, evitando tentazioni assembleari ed assicurando tempi certi di approvazione dei disegni di legge. Si pronuncia in favore del sistema bicamerale, purché vengano attribuite differenti funzioni alle due Camere, nonché della riduzione del numero dei parlamentari.

Il problema non consiste nella quantità bensì nella qualità del potere che si è in grado di esprimere nelle diverse sedi.

I temi della pace e della guerra pongono numerosi problemi; l'articolo 11 della Costituzione tuttavia costituisce un presidio sufficiente poiché è difficile configurare un meccanismo istituzionale ulteriore senza modificare le scelte di collocazione internazionale del Paese. Si dichiara inoltre favorevole all'introduzione del *referendum* consultivo. Concludendo, sottolinea che il gruppo della democrazia cristiana vede con favore metodi di lavoro che tengano aperto il confronto tra le forze politiche di fronte all'opinione pubblica.

Il deputato RIZ si pronuncia in favore di un bicameralismo paritario, che limiti l'elezione a suffragio universale alla Camera dei deputati, facendo invece eleggere il Senato dai Consigli regionali, al fine di rispettare il pluralismo regionale del Paese.

Desidera che venga esclusa qualsiasi ipotesi di sbarramento dalla legislazione elettorale per garantire i diritti delle minoranze etniche: qualora tale ipotesi dovesse invece essere attuata, le minoranze dovrebbero godere di una speciale tutela.

Non ritiene che si possa parlare di ingovernabilità del Paese, bensì soltanto di progressivo adeguamento al modificarsi della realtà sociale.

Le attuali procedure parlamentari spesso ripetitive appesantiscono l'attività legislativa e devono essere corrette; si dichiara favorevole alla proposta del silenzio-accoglimento e contrario alle Commissioni parlamentari in sede legislativa, responsabili della proliferazione delle « leggine », approvate senza la necessaria pubblicità dei lavori: le Commissioni rappresentano interessi settoriali, quindi anche la loro attività legislativa è volta alla tutela di tali interessi.

È d'accordo per una nuova disciplina del voto segreta alla Camera, modellata sul principio ispiratore del regolamento del Senato; si pronuncia inoltre a favore della riduzione a sei anni della durata del mandato del Presidente della Repubblica, al mantenimento della sua elezione da parte del Parlamento in seduta comune integrato dai cinquantotto rappresentanti regiona-

li, anche qualora il Senato fosse eletto dai Consigli regionali, nonché all'uso dello strumento referendario non più di tre volte ogni anno.

Si dichiara invece contrario alla impugnativa diretta dei singoli di fronte alla Corte costituzionale che verrebbe in tal modo gravata di ulteriore lavoro; non concorda inoltre sulla opportunità di rendere pubbliche le motivazioni dissenzienti nelle sentenze della Corte costituzionale. Occorre porre termine al conflitto di giurisdizione, tra Corte di giustizia delle Comunità europee e Corte costituzionale, che reca grave pregiudizio ai diritti dei cittadini ed alla certezza del diritto; è necessario sancire invece la preminenza della norma comunitaria sulla norma nazionale anche posteriore.

Conclude sostenendo la necessità di trasformare il difettoso regionalismo italiano in un autentico Stato federale, che gli sembra la forma organizzativa più adatta alle esigenze dello Stato italiano ed alla garanzia di una maggiore autonomia delle regioni.

Il Presidente BOZZI osserva che dalla discussione generale sono emersi punti di convergenza e di divergenza, ma comune è apparsa in tutti i commissari la volontà di proporre al Parlamento le riforme indispensabili perché, sulla base della esperienza, i meccanismi istituzionali possano funzionare meglio. Facendo una breve sintesi delle posizioni emerse dalla discussione generale, sottolinea che salvo la posizione del Movimento sociale, che tuttavia non esclude, come ha detto il collega Franchi, un « realistico » ripensamento, si può dire che vi sia consenso generale sulla esigenza di salvaguardare il nucleo di regime della Costituzione che si incentra nella democrazia rappresentativa. V'è un diniego alla Repubblica presidenziale, mentre il sistema parlamentare rimane il perno dell'ordinamento, principio questo che tuttavia non esclude più larghi spazi di partecipazione e di democrazia diretta, realizzabili attraverso molteplici vie: si può pensare al *referendum* propositivo di leggi, a quello consultivo, anche a una nuova

disciplina delle petizioni popolari che impegni il Parlamento a una risposta. Espri-me alcune riserve circa l'ammissibilità di *referendum* « generici », come quello prospettato soprattutto dal collega Zangheri, sul « diritto alla pace » che sarebbe in contrasto, come ha sottolineato il senatore Sandulli, con l'articolo 11 della Costituzione; se il tema referendario poi incidesse, anche indirettamente, su trattati internazionali, esso sarebbe per sua natura sottratto all'istituto del *referendum*, come d'altronde stabilisce l'articolo 75 della Costituzione.

In tema di prevalenza o meno del momento decisionale, rispetto a quello partecipazionista e di tutela dei diritti civili nelle nuove forme che hanno assunto e nelle altre che si prospettano di fronte alle tanto profonde innovazioni tecnologiche, ritiene necessaria la ricerca di un equilibrio tra l'uno e l'altro aspetto. Come evidenziato nell'intervento del senatore Scoppola, vi è l'esigenza di rinvigorire la potestà decisionale, senza cadere nel decisionismo, e nel contempo d'incrementare le ipotesi di azioni popolari, di stabilire garanzie giurisdizionali anche degli interessi diffusi e di prevedere l'accesso dei cittadini alla conoscenza di procedure e di atti di loro interesse.

La potestà decisionale deve compiere uno sforzo di sintesi per dare una risposta di compatibilità alle molte domande che emergono dalla società civile, realizzando quella « solidarietà » che è solennemente richiamata dall'articolo 2 della Costituzione.

La necessità di evitare ogni dissociazione tra potere e responsabilità, costituisce un punto fondamentale: questa dissociazione si riscontra oggi, infatti, nello stesso rapporto tra Parlamento e Governo: manca la pratica dell'alternativa, che altro non è se non una sanzione politica nei confronti dell'operato dell'esecutivo: e la stessa dissociazione si ritrova per l'attività dei pubblici dipendenti, per l'operato dei magistrati, e talvolta in sentenze surrogatorie della Corte costituzionale.

Quanto ai partiti, unanime è stata la opinione in ordine alla loro deviazione ri-

spetto allo schema dell'articolo 49 della Costituzione. Da istituzioni della società civile, i partiti sono diventati istituzioni costituzionali provocando quell'occupazione dello Stato di cui ha parlato il presidente della Corte costituzionale Elia. La crisi dei partiti ha portato a un'esplosione di forme associazionistiche diverse che tendono ad assumere il ruolo di momenti assoluti nella dinamica sociale e istituzionale, si collocano spesso fuori dello Stato ed offrono agli aderenti protezione e anche privilegi: si avverte quindi il fenomeno di cittadini privi di tutela quando non siano coperti dallo scudo di tali formazioni.

Appare inoltre comune l'avviso della inutilità e inopportunità di una legge organica sui partiti. È invece consigliabile un maggior rigore della legge sul finanziamento pubblico, attraverso l'effettiva trasparenza dei bilanci, efficienti controlli e adeguate sanzioni; si può prevedere anche la decadenza dal mandato parlamentare in caso di violazione delle norme sulla pubblicità delle contribuzioni e delle spese elettorali, nonché l'ipotesi d'un comitato di garanti, tre o cinque persone scelte dal Capo dello Stato o dalla Corte costituzionale, con il compito di vigilare sul rispetto della democrazia interna dei partiti e sulle loro eventuali deviazioni esterne, e di denunciare all'opinione pubblica le inadempienze, in vista della naturale sanzione in sede politica ed elettorale. Le distorsioni partitiche potranno tuttavia essere eliminate o ridotte soprattutto come riflesso delle modificazioni che verranno apportate ai congegni riguardanti il Parlamento, il Governo e la pubblica amministrazione: in particolare, per quest'ultima, è necessaria una legge severa sulle nomine.

Alla previsione delle leggi per evitare sconfinamenti dei partiti, si deve accompagnare un coerente comportamento della classe politica, del quale sembra di cogliere qualche segno positivo proprio dalle recenti generali reazioni a taluni fenomeni lottizzatori.

Il tema della legge elettorale, richiederà approfondimenti tecnici per i quali

potrebbe essere necessaria la consultazione di esperti. Un dato comune a tutti gli interventi è la necessità che tutte le forze, anche minori, che vivono nella società civile, possano aver voce in Parlamento senza gli sbarramenti presenti in altri ordinamenti.

Merita un più approfondito esame, l'ipotesi formulata dall'onorevole De Mita, di aggregazioni politiche che prospettino al corpo elettorale programmi e coalizioni di Governo, stabilendo perciò una sorta d'investitura fiduciaria immediata da parte degli elettori, ipotesi non necessariamente legata — a suo avviso — all'attribuzione di un premio di maggioranza. Una coalizione fra partiti affini per ideologie di fondo e per contenuti programmatici, utile perché prefigurerebbe chiare alternative di schieramenti governativi ed eliminerebbe la successiva mediazione dei partiti, sarebbe tanto più valida in quanto non influenzata dall'interesse alla conquista del premio di maggioranza. Con il sistema elettorale oggi in vigore sarebbero ipotizzabili tre correzioni: l'eliminazione o la riduzione del premio occulto a vantaggio dei partiti maggiori, la previsione di un collegio unico nazionale con liste precostituite, la riduzione del numero delle preferenze.

Il sistema delle preferenze è stato criticato soprattutto dagli onorevoli Barbera, Zangheri e Spagnoli, che hanno prospettato un meccanismo consistente in una combinazione di un sistema di collegi uninominali con una ripartizione di seggi su base proporzionale.

Dalla discussione è emerso consenso sull'elezione del Presidente della Repubblica da parte delle Camere riunite, magari con un allargamento del corpo elettorale includendovi i deputati italiani del Parlamento europeo, e qualche accorgimento per evitare l'eccessivo ripetersi degli scrutini per l'elezione. Esprime alcune riserve sull'opinione che è stata prospettata dall'onorevole Andò — che preferirebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato contestualmente alle Assemblee legislative, quale garante della stabilità della coalizione e del Governo — osservando che

l'elezione diretta del Capo dello Stato lo salderebbe con il Governo e la sua maggioranza e ne farebbe in realtà parte dell'esecutivo, conferendo al Presidente della Repubblica una forte e unilaterale carica di politicizzazione ed eliminando il suo ruolo di magistrato neutrale, rappresentante dell'intera nazione e quindi titolare di una funzione di garanzia nei confronti di tutti.

Dal dibattito è emersa inoltre la conferma degli attuali poteri del Presidente della Repubblica, che gli conferiscono un ruolo di mediazione e di intervento attivo nel funzionamento delle istituzioni. Forse si può ipotizzare una maggiore incisività del messaggio di rinvio della legge quando sia motivato da violazione dell'articolo 81 della Costituzione aderendo alla tesi dell'onorevole Andreatta di conferire al Presidente della Repubblica il potere di negare la promulgazione della legge quando egli riscontri la suddetta violazione, ovvero — tesi alla quale sarebbe personalmente più favorevole — stabilendo l'obbligo per la Camera di rivotazione della legge, che potrà essere promulgata soltanto se approvata la seconda volta a maggioranza qualificata. Ricorda poi la proposta ripetuta più volte dal PLI, di abolire il cosiddetto « semestre bianco » per evitare periodi di ineguale funzionamento degli organi costituzionali.

Da più parti è stata prospettata l'ipotesi del conferimento diretto della fiducia da parte del Parlamento al Presidente del Consiglio dei ministri, per sottolinearne la effettiva primazia. Non è stato ben definito se la fiducia parlamentare debba investire anche i ministri, tema che necessita di essere approfondito: a suo avviso i ministri dovrebbero essere considerati collaboratori del *Premier* e la loro sostituzione, non incidendo sul programma e sulla coalizione, non dovrebbe determinare crisi. A questo proposito, il senatore Rastrelli ha ripetuto la proposta, già altre volte avanzata, di rendere incompatibile l'incarico di ministro con il mandato parlamentare, misura che appare tuttavia difficilmente adattabile alla realtà italiana.

Circa l'esigenza da alcuni sottolineata di garantire la stabilità dei Governi sino a configurare Governi di legislatura, osserva che non bisogna sottostare al mito della stabilità, se la stabilità stessa non sia il presupposto dell'efficienza dei Governi. Ricorda di aver avanzato in altra sede la ipotesi di stabilire il deterrente dell'auto-scioglimento del Parlamento dopo due crisi di Governo. Ad evitare poi che la stabilità possa risolversi in inoperosità dei Governi starebbe pur sempre il potere bilanciante del Capo dello Stato di anticipato scioglimento delle due Camere o d'una di esse; è ovvio che il Capo dello Stato dispone dei mezzi per interpretare se si sia rotto il circuito di fiducia tra paese reale e paese legale. Sempre al fine di garantire la stabilità, si dovrebbe stabilire il principio della parlamentarizzazione delle crisi di Governo; anche il Governo che dà spontaneamente le dimissioni dovrebbe indicarne le ragioni in Parlamento. È necessario che i gruppi parlamentari assumano palesemente le proprie responsabilità nella sede istituzionale propria; bisogna che la opinione pubblica conosca chi determina la crisi di Governo e perché la determina. Forse la parlamentarizzazione della crisi con mozioni di sfiducia adeguatamente motivate è una variante da preferire al voto di sfiducia costruttiva: ricorda infatti che nell'ultima crisi governativa della Germania federale s'è verificato che la mozione di sfiducia sia stata presentata, per un rispetto formale della Costituzione, dalla stessa maggioranza di cui il Governo era espressione.

Per quanto concerne la scelta fra sistema bicamerale e sistema monocamerale ritiene che il Senato dovrebbe differenziarsi dalla Camera per funzioni e per struttura: ad esso dovrebbe essere attribuito il compito di controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione anche mediante un raccordo funzionale con la Corte dei conti; alla Camera dovrebbe essere affidata la funzione legislativa, salvo che per alcune materie di particolare contenuto da riservare al bicameralismo perfetto, come ad esempio le leggi finanziarie e di bilancio, quelle

che incidono sulla libertà e le altre previste dall'articolo 72 della Costituzione. Quanto alla funzione legislativa, si potrebbe attribuire al Senato la potestà di richiedere, sulla base di un *quorum* da stabilire ed entro breve termine, di esprimere la propria opinione sulla legge approvata dalla Camera con l'obbligo in tal caso, per questa, di un riesame e di una votazione a maggioranza semplice. Si augura che su questa linea si possa realizzare in Commissione un più vasto consenso tra le forze politiche sui modi di esercizio della funzione legislativa del Parlamento, al cui perfezionamento potrebbe anche giovare la previsione di « corsie preferenziali » per certe categorie di provvedimenti e l'attribuzione al Governo di più incisivi poteri in materia di formazione dell'ordine del giorno delle Camere.

Circa la fiducia al Governo, questa potrebbe essere concessa o revocata mediante mozione motivata dalle due Camere riunite in seduta comune, il che contribuirebbe anche a semplificare le relative procedure.

Quanto alla composizione del Senato, ritiene che la si potrebbe configurare strutturata su tre quote: una ad elezione diretta, una seconda ad elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali per assicurare un collegamento tra il Parlamento nazionale e i livelli di rappresentanza delle autonomie, e una terza quota di senatori permanenti nel senso che ogni Presidente della Repubblica potrebbe nominare cinque senatori a vita e che potrebbe essere aumentata la categoria di quelli di diritto, comprendendovi ad esempio gli ex Presidenti della Camera e del Senato e quelli della Corte costituzionale.

L'avviso dei membri della Commissione è stato unanime circa la necessità di procedere alla contrazione dell'attività di produzione giuridica da parte del Parlamento, attuando finalmente quel decentramento legislativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione: una più ampia sfera di normazione potrebbe spettare al Governo.

Si dichiara favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari, proporzionandolo nuovamente alla popolazione,

com'era nel primitivo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione. Tenuto conto dell'attuale livello della popolazione italiana, si potrebbe stabilire che i deputati siano eletti in ragione di uno ogni centomila abitanti o frazione superiore a cinquantamila: il numero complessivo dei deputati si ridurrebbe così ad una settantina di unità, riduzione significativa, ma non tale da mettere in crisi la funzionalità delle istituzioni parlamentari. Proporzionalmente si dovrebbe procedere per i senatori, tenendo conto dell'eventuale quota da attribuire all'elezione di secondo grado dei Consigli regionali.

L'opinione della Commissione è stata unanime sulla necessità di creare dispositivi istituzionali in base ai quali Parlamento e Governo abbiano, ciascuno nell'ambito della propria competenza, un ruolo di autonomia e di autorevolezza. Il Governo è il Governo di tutto il Paese e, perciò, non può non tener conto delle opinioni dell'opposizione.

Il numero dei ministeri dovrebbe essere ridotto e si dovrebbe procedere ad accorpamenti dipartimentali accompagnati da una nuova disciplina dei sottosegretari la cui competenza andrebbe affidata alla legge. La riduzione dei ministeri potrebbe essere una misura alternativa rispetto alla istituzionalizzazione della figura del « Consiglio di gabinetto » introdotta dall'onorevole Craxi.

La preminenza del *Premier* non dovrebbe, infine, affievolire il principio della collegialità, ineliminabile nei regimi di coalizione, evitando le spinte centrifughe, personali o partitiche, sino ad oggi deploreate.

Lo strumento operativo del Governo, che è la pubblica amministrazione, deve essere finalmente adeguato alle esigenze di uno Stato moderno. A questo fine appare opportuna l'adozione di misure, come la istituzione della figura del Segretario generale in tutti i ministeri; la riconduzione dei gabinetti e delle segreterie al ruolo e alle dimensioni proprie di un ristretto nucleo di collaboratori diretti del ministro; l'attribuzione ai dirigenti di chiare competenze e di correlative responsabilità; la

riduzione dei moduli di utilizzazione del rapporto di pubblico impiego sostituendolo quando possibile con rapporti di tipo privatistico, come suggerito dal « rapporto Giannini »; l'adozione di una legge sulle procedure amministrative, che le renda trasparenti e migliori le garanzie per i cittadini e possa di conseguenza ridurre anche l'eccessivo contenzioso amministrativo; la revisione dei procedimenti contrattuali e del sistema dei controlli amministrativi e contabili, che vanno trasformati in seri e rigorosi controlli di efficienza. In questo ambito, i liberali attribuiscono particolare importanza all'istituto del difensore civico, che ritengono vada generalizzato sul piano nazionale.

Esprime la convinzione che proprio nel governo dell'economia si annidino le radici della cosiddetta ingovernabilità. È diffusa la convinzione che lo spaventoso deficit della finanza pubblica non si può ormai tamponare con l'ordinaria manovra di bilancio e che occorrono anche strumenti istituzionali per consentire di porre seriamente i livelli di spesa alle riserve, fino a riassorbire gradualmente l'enorme disavanzo che si è determinato. A questo fine occorre che non solo il Governo, ma lo stesso Parlamento ponga a se stesso limiti non superabili. Il primo di questi limiti deve essere una più rigorosa formulazione dell'articolo 81 della Costituzione o comunque una sua reinterpretazione che obblighi realmente il Parlamento ad identificare esattamente il costo delle leggi in termini di spesa e ad indicare una nuova e precisa fonte di entrata per ogni nuova o maggiore spesa.

Quel che occorre soprattutto è concentrare tutte le decisioni di spesa in un unico dibattito parlamentare annuale, in occasione della discussione della legge finanziaria, valutando le priorità, le congruità, le compatibilità rispetto al reddito nazionale. Dopodiché nuove leggi di spesa nel corso dell'anno dovrebbero essere emesse soltanto in casi eccezionali, con esclusione assoluta della procedura decentrata dell'approvazione in Commissione in sede legislativa.

Osserva poi che tutto il sistema di rapporti sindacali e di relazioni industriali previsto dalla Costituzione è rimasto sostanzialmente inattuato: e questo deve dirsi non soltanto a proposito dell'articolo 39, ma anche a proposito dell'articolo 40, dell'articolo 46 e dell'articolo 99. Si trattava di un disegno coerente, che tuttavia non ha trovato riscontro nella realtà.

È d'accordo per la revisione di questa parte della Costituzione, per esempio identificando congegni di verifica della consistenza rappresentativa dei sindacati attraverso libere e democratiche consultazioni dei lavoratori, indispensabili ora che i sindacati hanno abbandonato il ruolo contestativo per assumere un ruolo partecipativo fino a divenire fonti autonome di diritto, attraverso meccanismi come la legge-quadro per gli statali, e a nominare loro rappresentanti per legge negli organi di gestione di amministrazioni statali e di enti pubblici. Occorre poi disciplinare legislativamente l'esercizio del diritto di sciopero — specie per quanto riguarda i servizi pubblici essenziali — e rivitalizzare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro costituendolo come sede istituzionale del confronto e della concertazione fra le forze sociali, ai fini delle grandi scelte di politica economica e della migliore elaborazione della legislazione economico-sociale, per la quale il parere di questo organismo potrebbe in certi casi essere reso obbligatorio.

Tutto il sistema dell'articolazione dei poteri e delle responsabilità fra gli organi centrali dello Stato, gli organi regionali e gli enti locali infraregionali deve essere rivisto in un'ottica nuova, tenendo presente l'obiettivo di armonizzare le esigenze di autogoverno delle comunità territoriali con l'esigenza tutta moderna di assumere le decisioni e di programmare gli interventi di area vasta, in connessione anche con gli impegni comunitari; e quello di ricostruire un efficiente meccanismo di controllo, affidandolo a magistrati indipendenti e non ad organi politicizzati, che dia ai cittadini una garanzia di difesa contro le degenerazioni da tutti lamentate.

I liberali si opposero a suo tempo all'attuazione delle regioni a statuto ordinario, per il momento e i modi con cui si realizzava; e gli sviluppi successivi si sono incaricati di dimostrare quanto avessero ragione. Ora però che le regioni sono state fatte bisogna farle funzionare bene, in un quadro di razionalizzazione dell'intero sistema delle autonomie. In tema di giustizia ordinaria l'attenzione della Commissione dovrà essere rivolta a proporre una diversa struttura del Consiglio superiore della magistratura, che oggi, per denuncia che viene da più parti, appare eccessivamente politicizzato.

Occorrerà poi procedere ad una migliore selezione e formazione dei magistrati, e più in generale alla riforma dell'ordinamento giudiziario; esprime invece riserve circa la proposta separazione della carriera dei magistrati giudicanti da quella dei magistrati requiranti, e si dichiara contrario a ogni forma di dipendenza del pubblico ministero dal potere politico.

La responsabilità dei giudici è opportuno configurarla sul piano disciplinare, attraverso una tipicizzazione degli illeciti. Una responsabilità civile potrebbe essere prospettata nei confronti dei magistrati dopo l'accertamento della loro responsabilità disciplinare sempre che da questa consegua un danno patrimoniale o morale per la parte interessata. È connesso con questo problema quello d'una più comprensiva disciplina della riparazione degli errori giudiziari, oggi confinata in ipotesi di rara realizzazione.

Da tempo si avverte il prevalere d'una legislazione speciale sui codici e l'affievolirsi della connotazione precettiva della norma giuridica e, quindi, una sorta di delega del legislatore al giudice che vede ampliata la sua sfera di potestà interpretativa, con conseguenze a volte distorte. A ciò si aggiunga l'assunzione di un ruolo surrogatorio da parte del giudice penale per colmare la mancata irrogazione di sanzioni appropriate per illeciti amministrativi o politici.

Occorre por mano rapidamente alla definizione dei codici di rito civile e penale

e approntare un ufficio, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il Ministero di grazia e giustizia, che curi la tecnica legislativa delle norme, il loro coordinamento e la redazione di testi unici.

Appare inoltre auspicabile un più vasto ricorso alla legislazione delegata.

Concludendo sottolinea che sulla Commissione grava la responsabilità di rispondere alla fiducia del Parlamento e alle attese del paese. È bene affermare però sin da questo momento che le nuove leggi istituzionali non potranno avere di per sé effetti taumaturgici. Ogni riforma delle istituzioni, anche se fondata su largo consenso, è intessuta di valenza politica, si scontra, nella realtà, inevitabilmente con rapporti di forza e con interessi di parte. Un ripensamento è in atto nei partiti e nei sindacati in ordine alla loro identità e al loro ruolo nella società post-industriale. Cadute le pregiudiziali ideologiche, dovrebbe prevalere un fecondo pragmatismo e dovrebbe riprendere quota il valore della politica intesa come dedizione al bene della collettività.

In questa stagione incombe in Italia un grave pericolo: per il dilagare della delinquenza individuale e organizzata, per l'azione di poteri occulti che sfidano lo Stato, i cittadini vanno perdendo il bene della sicurezza, e può avvenire che nella scelta tra sicurezza e libertà la preferenza cada sulla prima. I lavori della Commissione dovranno servire a ridare fiducia ai cittadini rinvigorendo la garanzia dello Stato di diritto.

Sottopone quindi alla Commissione un documento sulle modalità del prosieguo dei lavori, approvato stamane dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il senatore PASQUINO sostiene che il documento propone una congerie di tematiche cui sarebbe preferibile una tripartizione basata sulle connessioni, che potrebbe essere la seguente: rappresentanza, processo esecutivo con particolare riguar-

do alla pubblica amministrazione ed alle autonomie, sistema elettorale e partiti politici.

Il senatore GIUGNI si dichiara sostanzialmente d'accordo sul documento, osservando tuttavia che il primo gruppo di lavoro dovrà affrontare il maggior numero dei problemi all'esame della Commissione: propone quindi che la Presidenza studi una diversa ripartizione dei temi in esame.

Il deputato FRANCHI lamenta la mancanza del contraddittorio nella discussione generale.

Il deputato RIZ si dichiara pienamente d'accordo sul documento, chiedendo tuttavia che venga dato un maggior rilievo al tema delle autonomie locali.

Il senatore RUFFILLI desidera chiarire che, secondo quanto emerso dalla discussione in seno all'Ufficio di Presidenza, i temi indicati nel documento non dovranno essere esaminati nella loro interezza, ma esclusivamente in relazione al funzionamento del processo costituzionale.

Il Presidente BOZZI, tenendo conto delle risultanze del dibattito, apporta alcune modificazioni al documento proposto, che risulta pertanto del seguente tenore:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali a conclusione della discussione generale, ritiene opportuno fissare i seguenti criteri sull'impostazione dell'attività da svolgere al fine di pervenire — come previsto nelle mozioni istitutive — alla formulazione di proposte di riforme costituzionali e legislative per l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale e amministrativo, con l'obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana:

1) la Commissione concorda nel ritenere prioritari i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle

formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti. Su questa serie di argomenti si terrà subito una discussione in sede di Commissione plenaria, nella quale, sulla base di una individuazione di schemi da parte del Presidente, saranno individuate le priorità e indicati gli indirizzi generali che un apposito gruppo di lavoro dovrà seguire per l'elaborazione tecnica di proposte concrete, riservando poi a successive riunioni della Commissione plenaria le definitive valutazioni anche di ordine sistematico. L'attività del gruppo di lavoro avrà carattere informale e preparatorio e vi potranno partecipare anche membri della Commissione che non ne facciano istituzionalmente parte;

2) una volta esaurita la discussione in sede plenaria sulla prima serie di argomenti e iniziata l'attività del relativo gruppo di lavoro, la Commissione passerà ad esaminare, con la stessa procedura e con l'organizzazione di gruppi di lavoro analogamente strutturati, le seguenti altre serie di argomenti:

aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie;

costituzione dell'economia; sindacati e relazioni industriali;

giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale ».

Il senatore PASQUINO, parlando per dichiarazione di voto, chiede che la votazione sul documento venga rinviata ad un momento successivo, per consentire una ulteriore riflessione della Commissione.

Il deputato RIZ, parlando per dichiarazione di voto, preannuncia il voto favorevole del gruppo della SVP, purché sia inteso che nella tematica regionale ven-

gano inclusi anche gli aspetti relativi all'autonomia finanziaria.

Il deputato FRANCHI, parlando per dichiarazione di voto, preannuncia il voto favorevole del gruppo del MSI-destra nazionale purché l'elencazione delle materie prioritariamente affrontate non sia da considerare tassativa.

Il Presidente BOZZI pone in votazione il documento, nel testo testé modificato.

(E approvato).

La Commissione sarà riconvocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 20,45.

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 FEBBRAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Per la morte del Vicepresidente della Commissione senatore Aldo Sandulli:	
PRESIDENTE	179
RUFFILLI	179
RASTRELLI	180
RODOTÀ	180
BARBERA	180
LABRIOLA	180
COVI	181
RUSSO FRANCO	181
RIZ	181
FOSSON	181
Comunicazioni del Presidente:	
PRESIDENTE	181, 183
LABRIOLA	183
BARBERA	183
COVI	183
GIUGNI	183
GALLO	183, 186
RUFFILLI	183
FRANCHI	184
SPAGNOLI	184, 186
RODOTÀ	184
GITTI	184
PASQUINO	185, 186
PERNA	185
PANNELLA	185
BATTAGLIA	186

GIOVEDÌ 16 FEBBRAIO 1984, ORE 9. —
Presidenza del Presidente Aldo Bozzi. —

PER LA MORTE DEL VICEPRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE, SENATORE ALDO SANDULLI.

Il Presidente BOZZI ricorda che ciò che maggiormente lo colpiva in Aldo Sandulli era la discrezione e lo stile di vita semplice. Egli primeggiò nei campi più vari, dalla cattedra, che raggiunse giovanissimo, alla politica, sempre tenendosi lontano da ogni moto di orgoglio. In lui la scienza, che fu vasta e profonda, non divenne mai astrattezza; sapeva che il diritto pubblico, ancor più di ogni altra branca giuridica, reclama aderenza alla realtà, e di ciò ha dato testimonianza nelle sue opere scientifiche, sia nel suo manuale di diritto amministrativo — un classico insuperabile — sia nelle sue sentenze di giudice della Corte costituzionale. In quest'ultima sede contribuì in maniera determinante ad immettere nel circuito della legislazione la linfa dei valori della Costituzione repubblicana, pur cercando di salvare dall'annullamento molte leggi.

Fu una figura eccezionale in ogni tempo: la sua vita fu un impegno reale e forte in ogni attività, in guerra, nella fa-

miglia, nella professione, nella scuola, nella magistratura, nella politica.

Alla Commissione ha dato un prezioso contributo con il suo intervento lucido e profondo che tutti ricordano. Il vuoto che lascia è grave; ed il miglior omaggio che la Commissione può rendergli consiste nell'impegno di lavorare seriamente per raggiungere gli obiettivi assegnati dal Parlamento, che il Paese attende.

Il senatore RUFFILLI osserva che il gruppo della DC sente di aver perduto con la scomparsa di Aldo Sandulli un punto di riferimento prezioso, e per diversi aspetti insostituibile, in ordine alla elaborazione delle riforme istituzionali.

Egli ha messo a disposizione della Commissione con umiltà e con il suo garbo inconfondibile la ricchissima esperienza di studioso ed operatore del diritto e quella eccezionale capacità di analisi e di sistemazione che ha fatto di lui uno dei nostri maggiori giuristi.

Occorre ricordare il suo apporto per un accostamento alle questioni istituzionali che tenga conto dei nessi esistenti fra i diversi aspetti dell'organizzazione dello stato e dei suoi poteri, con un intervento in campo istituzionale sulla base di una visione sistematica, del richia-

mo all'intero disegno costituzionale e con la valorizzazione della persona umana, del cittadino con i suoi diritti ed i suoi doveri.

Determinante è stato il contributo di Sandulli alle scelte di fondo che la democrazia cristiana ha elaborato in vista dei lavori della commissione. Egli ha aiutato ad approntare un progetto complessivo per un perfezionamento della Repubblica democratica fondata sul lavoro, tale da avviare a soluzione i problemi rimasti alla Costituente, e dar risposta al tempo stesso alle nuove esigenze di liberazione, di partecipazione e di equità emerse nella società italiana, ponendo come punto di partenza e come punto di arrivo delle riforme istituzionali la richiesta dei cittadini di poter incidere in misura sempre maggiore sulla vita dello stato democratico, con la scelta effettiva degli uomini e dei programmi di governo.

Nell'impostazione dei lavori della Commissione egli ha insistito sulla necessità di organizzare la discussione prendendo le mosse dal complesso della organizzazione dei poteri e delle funzioni statali e ponendo come punto di attacco il processo di formazione della rappresentanza politica, nei suoi collegamenti con il Parlamento, con i partiti e con il sistema elettorale, per arrivare, attraverso i passaggi relativi al governo ed alla magistratura, a dare trasparenza e certezza al rapporto istituzioni-cittadini.

Il contributo fondamentale di Aldo Sandulli rimane in ogni caso il richiamo alla necessità di mantenere ferme le dimensioni fondamentali dello stato di diritto in tema di legalità e di imparzialità.

Per Sandulli non si trattava di tornare al passato, ma di combinare lo stato di diritto con lo stato sociale, ricercando un equilibrio adeguato fra garanzie per la libertà, sviluppo della partecipazione, ed affermazione dell'eguaglianza.

Il senatore RASTRELLI ricorda che, prima di essere un grande professore di diritto, un grande avvocato ed un buon politico, Aldo Sandulli è stato soprattutto un uomo. Egli nasce come combattente al

servizio della sua patria: prigioniero in URSS, medaglia d'argento, è veramente un uomo completo: del suo alto valore e della sua profonda cultura rimane, quale ultima testimonianza, l'intervento che fece alcuni giorni orsono in Commissione, il cui resoconto stenografico auspica possa essere pubblicato quanto prima.

Il deputato RODOTA sottolinea che Aldo Sandulli può essere definito per la sua attività un autentico politico del diritto: nella sua qualità di presidente della Corte costituzionale egli ha impresso una svolta politica ed è stato forse il solo nella sua generazione a cogliere la necessità, all'inizio degli anni '70, di modificare il modo di comunicare in campo giuridico. Un certo modo di fare diritto non è certamente proprio d'una determinata opzione politica, ma è un metodo, indice di una profonda sensibilità.

Il deputato BARBERA, dopo avere espresso anche a nome del gruppo comunista il cordoglio per la scomparsa di Aldo Sandulli, osserva che è difficile scindere il ricordo del membro della Commissione da quello del maestro universitario. Grande era la sua capacità di andare al centro dei problemi: profonde sono state le divergenze di opinione, ma oggi rimane il rammarico che non vi sia stato il tempo per trasformarle, attraverso un fecondo rapporto dialettico, in convergenze sui problemi che per tutti costituiscono oggetto di preoccupazione.

Il deputato LABRIOLA, dopo aver ricordato che il gruppo socialista ha appreso con profondo dolore la notizia della scomparsa di Aldo Sandulli ed aver esternato una affettuosa espressione di cordoglio ai familiari, sottolinea il rapporto e la stima profonda che lo legavano all'uomo e all'operatore del diritto. La sua produzione scientifica è entrata nella cultura di tutti, nel consenso e nel dissenso, in un patrimonio che non verrà disperso nel tempo. Il vuoto che egli ha lasciato nella Commissione non sarà facilmente colmabile. Si associa infine alle parole del

Presidente Bozzi, ribadendo l'impegno nel lavoro in Commissione, quale attestato di gratitudine per lo scomparso.

Il senatore COVI, a nome del gruppo repubblicano, si associa alle parole del Presidente Bozzi e dei colleghi che sono già intervenuti. Aldo Sandulli svolgeva il suo lavoro di senatore con grande umiltà, unita ad estrema chiarezza di pensiero; con lui la Commissione ha perso un apporto prezioso ed un grande aiuto per i suoi lavori.

Il deputato RUSSO si associa alle parole del Presidente Bozzi, sottolineando le qualità umane, lo stile di pensiero, la sobrietà e la discrezione dello scomparso. Nonostante che i loro orientamenti fossero diversi, la sua volontà di riformare le istituzioni repubblicane veniva unanimemente apprezzata ed il suo stile costituiva per tutti un importante insegnamento.

Il deputato RIZ, dopo aver espresso a nome del gruppo della SVP il profondo cordoglio per la morte del grande maestro del diritto e nobile figura di uomo di cui nessuno avrebbe potuto immaginare la immatura e repentina scomparsa, si associa alle parole del Presidente Bozzi.

Il senatore FOSSON si associa al cordoglio per la morte di Aldo Sandulli, formulando le proprie condoglianze ai familiari ed al gruppo della democrazia cristiana.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI dà lettura del seguente documento, da lui predisposto, tenendo conto soprattutto dei punti emersi nella discussione generale, come schema degli argomenti da affrontare da parte della Commissione nella discussione del primo gruppo di temi al suo esame, giusta le decisioni assunte nella precedente seduta:

« 1° gruppo: temi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle forma-

zioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti.

Modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica.

Parlamento: problemi di struttura: monocamerale, eventuale rappresentanza delle regioni, eventuale rappresentanza degli interessi economico-sociali, parlamentari di diritto e a vita, riduzione del numero dei parlamentari. Problemi funzionali (in caso di scelta del sistema bicamerale): eventuale diversificazione delle funzioni tra le due Camere, allargamento delle ipotesi di seduta comune, raccordi funzionali tra le due Camere e le rispettive Commissioni, coordinamento tra i due regolamenti.

Varie forme di *referendum*: eventuali modificazioni dell'attuale disciplina del *referendum* abrogativo, ipotesi dell'introduzione di forme di *referendum* propositivo, confermativo o consultivo.

Problemi delle fonti normative: delegificazione: leggi organiche, eventuale riserva di regolamento. Legislazione del Parlamento: procedura del silenzio-assenso alle leggi in un sistema bicamerale; ipotesi di leggi monocamerale; ipotesi di "corsia preferenziale"; poteri del Governo sull'ordine del giorno; revisione delle ipotesi di legislazione in sede deliberante; revisione della decadenza del lavoro legislativo per fine legislatura. Legislazione del Governo: decreti-legge, leggi delegate, ipotesi di leggi governative e relativi controlli parlamentari e giurisdizionali. Poteri legislativi delle regioni e leggi-quadro. Problemi della redazione tecnica e del giudizio di fattibilità delle leggi. Delegificazione e *deregulation*. Eventuale trattamento differenziato delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Partiti: eventuale disciplina giuridica, comitato di garanti, revisione della legge sul finanziamento pubblico (bilanci, controlli, sanzioni); revisione dei casi di inleggibilità e incompatibilità.

Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale: modalità di distribuzione dei seggi nel territorio; eventuale riduzione dell'ambito delle circoscrizioni; eventuale accostamento del modello elettorale della Camera a quello del Senato; eventuale riserva di seggi ad un collegio unico nazionale secondo il modello tedesco o a collegi unici regionali, e modalità di attribuzione degli stessi; modalità e requisiti per l'utilizzazione dei resti ottenuti nelle circoscrizioni plurinominali o nei collegi uninominali; modalità per la incentivazione di coalizioni pre-elettorali, attraverso meccanismi di premio o di penalizzazione; modalità per la scelta dei candidati e revisione del sistema delle preferenze.

Governo.

Modo di formazione: ipotesi di coalizione preventiva, sulla base di un programma da sottoporre agli elettori; ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale; ipotesi di elezione del Presidente del Consiglio (ed eventualmente dei ministri) da parte del Parlamento; ipotesi di rapporto fiduciario diretto tra il Parlamento e il Presidente del Consiglio, accompagnato o no da un rapporto fiduciario con il Governo nel suo complesso; titolarità del potere effettivo di scelta dei ministri; potere di revoca dei ministri; ipotesi di incompatibilità tra la carica di ministro e il mandato parlamentare.

Composizione, articolazione, livelli, disciplina della Presidenza del Consiglio, rapporto tra Presidente del Consiglio e ministri e connessi problemi relativi alla collegialità del Governo; eventuale raggruppamento dipartimentale dei ministri; eventuale diversificazione dei livelli dei ministri; ipotesi dell'istituzione di viceministri; eventuale istituzionalizzazione del Consiglio di gabinetto; disciplina dei ministri senza portafoglio e dei sottosegretari.

Crisi: obbligo di parlamentarizzazione delle crisi; ipotesi della mozione di sfiducia

costruttiva, ipotesi di autoscioglimento del Parlamento dopo un certo numero di crisi.

Presidente della Repubblica.

Elezione: ipotesi di elezione popolare, con o senza modificazione dei poteri; eventuali modificazioni all'attuale sistema di elezione indiretta (allargamento del collegio, revisione delle modalità di votazione per evitare una ripetizione indefinita degli scrutini, problema degli astenuti).

Durata: ipotesi di modificazione dell'attuale durata del mandato, « semestre bianco » e connesso problema della non rieleggibilità immediata.

Poteri: posizione nei confronti del Governo e del Parlamento, con eventuale revisione della disciplina del potere di rinvio di leggi con messaggio motivato prima della promulgazione.

Ordine giudiziario.

Composizione e funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura.

Libertà e diritti dei cittadini e delle formazioni sociali.

Nuovi diritti e nuove libertà dei cittadini, anche in relazione al progresso tecnologico: in particolare, diritto alla riservatezza (informatica), diritto all'informazione (editoria, servizi pubblici radiotelevisivi, emittenti private).

Azioni dei cittadini e di formazioni sociali per la tutela degli interessi diffusi; accesso a procedure ed atti amministrativi.

Difensore civico.

Revisione della disciplina delle petizioni ».

Dopo aver premesso che nel documento è previsto un ordine di priorità, avente tuttavia esclusivamente carattere di proposta, si augura che dalla successiva discussione emergano gli indirizzi generali

in base ai quali dovrà operare il gruppo di lavoro le cui proposte — lo ribadisce — dovranno poi essere sottoposte all'approvazione della Commissione in sede plenaria e quindi inviate alle Assemblee delle due Camere. Laddove su alcuni temi non si addivenga ad una proposta univoca, potranno essere prospettate ipotesi alternative. Sarà inoltre opportuno stabilire fin d'ora precisi tempi di lavoro, al fine di non deludere il Parlamento e l'opinione pubblica che attende con vivo interesse i risultati della Commissione.

Propone infine che all'esame dei temi che costituiranno oggetto del primo gruppo di lavoro — che si augura possa essere costituito non oltre la prima decade di marzo — vengano dedicate non più di quattro o cinque sedute della Commissione.

Il deputato LABRIOLA osserva che nel documento, sotto la voce « Parlamento » manca il problema del sistema di votazione in Assemblea, cui è connessa la questione del voto segreto.

Il Presidente BOZZI osserva che si tratta di un argomento importante, che costituisce però materia dei regolamenti parlamentari: si dichiara tuttavia disponibile ad inserirlo nel documento, se la Commissione è d'accordo.

Il deputato BARBERA suggerisce l'opportunità di concentrare l'attenzione, in questa fase dei lavori, sui temi del Parlamento e del Governo. Quanto al problema della formazione della rappresentanza politica e del sistema elettorale, può essere inserito sotto la voce « Parlamento », ma dovrà essere esaminato soltanto dopo che saranno state compiute alcune scelte fondamentali.

Chiede inoltre che venga dato un maggior risalto, anche in base alle posizioni espresse dal gruppo comunista, al tema del « diritto alla pace », che potrebbe essere inserito sotto la voce « Varie forme di referendum ». Auspica infine che tra gli argomenti da trattare vi sia la revisione dell'articolo 80 della Costituzione.

Il senatore COVI si dichiara favorevole ad un ordine di priorità che consideri in successione le voci « Parlamento », « Problemi delle fonti normative », « Varie forme di referendum » e « Governo »: la trattazione dei temi inerenti il sistema elettorale dovrà essere subordinata alle scelte compiute su questi argomenti.

Il senatore GIUGNI si dichiara favorevole ad un ordine di priorità che consideri in successione le voci « Parlamento » e « Governo »: si dichiara convinto della necessità di trattare i temi inerenti il Parlamento contestualmente a quelli relativi al sistema elettorale, suggerendo tuttavia la costituzione di un sottogruppo su quest'ultimo tema che necessita — a suo avviso — di particolari approfondimenti tecnici.

Per quanto concerne il tema del « diritto alla pace » esso potrà essere affrontato a condizione che ne venga individuata una formulazione tecnico-giuridica.

Il senatore GALLO, dopo aver elogiato la chiarezza e la utilità del documento, suggerisce che tutta la tematica attinente alla formazione della rappresentanza politica e al sistema elettorale venga ricompresa sotto la voce « Parlamento », e che subito dopo l'esame di questo tema venga affrontato quello delle fonti normative. Concorda poi con la proposta di costituzione di un sottogruppo per l'esame del sistema elettorale, formulata dal senatore Giugni.

Il senatore RUFFILLI si dichiara favorevole ad un ordine di priorità che consideri in successione le voci « Parlamento » « Governo » e « Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale ». Ritene opportuno iniziare dall'illustrazione delle ipotesi più lontane dall'ordinamento attuale, per poi passare a quelle sulle quali le possibilità di convergenza sono maggiori.

Il rapporto Governo-Parlamento deve essere esaminato nella duplice ottica della valorizzazione delle funzioni legislative, di

controllo, e di indirizzo del Parlamento, nonché della stabilità dell'Esecutivo.

Il deputato FRANCHI si dichiara sostanzialmente d'accordo sul documento presentato dal Presidente Bozzi, raccomandando che l'elencazione dei temi non debba essere considerata tassativa fino al termine della discussione che precederà la formazione del gruppo di lavoro. Dopo aver lamentato il mancato inserimento del tema dei doveri dei cittadini, auspica che in questa fase della discussione venga consentita la possibilità di replica ai gruppi politici che lo desiderino.

Il deputato SPAGNOLI chiede che dal documento venga espunto il tema relativo ad ipotesi di « corsia preferenziale »; si tratta infatti di argomento di competenza della Giunta per il regolamento della Camera che lo sta attualmente esaminando; le mozioni istitutive della Commissione inoltre prevedono una esplicita riserva per le questioni attinenti ai regolamenti parlamentari.

Il deputato RODOTA, dopo aver osservato che la formulazione di priorità costituisce essenzialmente una scelta tecnica e che l'elencazione dei temi contenuta nel documento deve essere considerata esemplificativa e non tassativa, concorda sulla necessità di fissare i tempi di svolgimento dei lavori.

Ribadisce poi le riserve già espresse in sede di Ufficio di Presidenza in relazione all'esame in questa fase dei problemi inerenti il Consiglio superiore della magistratura, suggerendo la opportunità di affrontarli se e quando verrà costituito il gruppo di lavoro sui temi della giustizia.

Ricorda poi che nella Repubblica federale tedesca è attualmente in corso un vasto dibattito al fine di pervenire ad una riforma costituzionale relativa alla tematica del « diritto alla pace », che non può certamente essere sottovalutata, e che a suo avviso non può essere esaminata esclusivamente sotto la voce « Varie for-

me di referendum », ma investe anche altri aspetti, come quello della previsione di maggioranze parlamentari qualificate per certe decisioni che coinvolgono quel diritto.

Per quanto concerne i nuovi diritti e le nuove libertà dei cittadini, ricorda poi che il *Bundestag*, nella scorsa legislatura, aveva messo allo studio una riforma istituzionale proprio in relazione a questo tema, che deve essere esaminato nella duplice ottica dello statuto della circolazione delle informazioni e della trasparenza costituzionale.

Il deputato GITTI si dichiara d'accordo con il documento presentato dal Presidente Bozzi, sottolineando che i temi relativi alle fonti normative, alla rappresentanza politica ed al Parlamento vanno esaminati prioritariamente.

Il gruppo della democrazia cristiana esprime la convinzione che la riflessione sulla formazione della rappresentanza politica e sul sistema elettorale è funzionale non soltanto al rapporto Parlamento-Governo, bensì anche alla posizione del cittadino elettore.

Condivide la richiesta formulata dal deputato Spagnoli, proponendo che alle parole « ipotesi di corsia preferenziale; poteri del Governo sull'ordine del giorno; » vengano sostituite le parole « iniziativa legislativa del Governo; posizione del Governo in Parlamento », secondo una terminologia che gli sembra più corretta. Osserva poi che nell'ambito della voce « Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale » appare implicita la trattazione del problema delle elezioni a livello regionale e locale.

Esprime alcune perplessità sull'opportunità di valorizzare eccessivamente i punti di convergenza, correndosi il rischio di giungere alla scadenza del termine assegnato alla Commissione senza aver risolto i punti nodali sui quali maggiori sono le divergenze. Occorre inoltre essere consapevoli della necessità di conciliare un rapido andamento dei lavori con i necessari approfondimenti che, specie sui temi principali, non possono essere frettolosi.

Il senatore PASQUINO si dichiara d'accordo con il documento presentato dal Presidente Bozzi, sottolineando l'opportunità di iniziare dall'esame delle tematiche relative al Parlamento, considerato dal punto di vista strutturale e da quello funzionale, partendo dalle due ipotesi estreme, quella del mantenimento del bicameralismo, così come è concepito attualmente, e quella del passaggio ad un sistema monocamerale; è inoltre necessario che vengano espresse le motivazioni che giustificano le diverse opzioni. Per quanto concerne i tempi di lavoro, suggerisce che le proposte relative a tematiche autonome vengano sottoposte alle Assemblee delle due Camere non appena la Commissione le avrà approvate e quindi anche prima che il gruppo di lavoro abbia esaurito i suoi compiti. Considera irrinunciabile la possibilità di formulare richieste di approfondimento nell'ambito del gruppo di lavoro per evitare possibili ambiguità.

Auspica infine un sistema elettorale che garantisca il massimo di incertezza e di rischio per i partiti e la massima possibilità di scelta per gli elettori.

Il senatore PERNA propone che il sottogruppo che si occuperà del sistema elettorale non venga costituito contemporaneamente al primo gruppo di lavoro: ad esso non è infatti indifferente una preliminare definizione della natura e della struttura della rappresentanza politica, dalla quale deriva anche un diverso bilanciamento dei poteri.

Il deputato PANNELLA chiede che venga consentita, sia in Commissione sia nel gruppo di lavoro, la presenza di parlamentari che non sono membri della Commissione stessa oppure, quanto meno, la possibilità per i commissari di essere sostituiti per singole sedute da colleghi dello stesso gruppo, come avviene nelle Commissioni permanenti.

Il documento presentato dal Presidente Bozzi corrisponde ampiamente ai risultati emersi dalla discussione generale: suggerisce comunque che sotto la voce

« Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale » vadano ricondotti alcuni temi attualmente previsti sotto la voce « Libertà e diritti dei cittadini e delle formazioni sociali », quali il diritto del cittadino elettore all'informazione, elemento indispensabile per la corretta realizzazione di un sistema elettorale democratico.

Il Presidente BOZZI, dopo aver ringraziato i colleghi per l'apprezzamento e per l'apporto critico al documento da lui presentato, ne sottolinea il carattere orientativo e non tassativo. Si dichiara convinto della difficoltà di enucleare un elenco di priorità, ritenendolo tuttavia uno sforzo necessario per poter dare concretamente inizio al lavoro di predisposizione delle proposte da formulare al Parlamento. Occorre inoltre porsi delle scadenze, che tuttavia non dovranno essere considerate perentorie; e consentire ai commissari che lo desiderino di intervenire nella discussione anche a titolo di replica.

Per quanto concerne il problema della riserva di regolamento, sollevato dal deputato Spagnoli, ritiene che possa essere ricercato un accordo attraverso un incontro con i Presidenti delle due Camere.

Ritiene opportuna una decisione della Commissione sulla proposta del deputato Rodotà di esaminare la tematica relativa al Consiglio superiore della magistratura allorché verrà costituito il gruppo che si occuperà dei temi inerenti alla giustizia.

Circa la richiesta formulata dal deputato Pannella, fa presente le difficoltà che si oppongono a consentire a parlamentari estranei di partecipare ai lavori di Commissioni bicamerali: si riserva tuttavia di sottoporre il problema ai Presidenti delle Camere. Ritiene invece possibile la presenza alle sedute del gruppo di lavoro dei commissari che non ne fanno parte.

Non ha difficoltà a ritenere che il problema del diritto all'informazione possa essere considerato anche sotto il profilo della formazione della rappresentanza politica.

Considera utile il suggerimento di prospettare proposte in materie non strettamente connesse con altre alle Assemblee delle due Camere, anche prima che il gruppo di lavoro abbia esaurito i suoi compiti. Suggerisce poi che, al termine della discussione sui temi che costituiranno oggetto del gruppo di lavoro, le varie forze politiche presentino documenti che potranno costituire una base per l'approfondimento tecnico nel gruppo stesso.

Concludendo, osserva che dal dibattito odierno emerge il seguente ordine di priorità: verranno esaminati in successione i temi relativi al Parlamento (compresi quelli inerenti alla rappresentanza politica e al sistema elettorale), alle fonti normative (espungendo la parte riservata ai regolamenti parlamentari), al Governo, al *referendum*, ai partiti.

Il senatore GALLO suggerisce di non escludere completamente l'esame delle materie oggetto di riserva di regolamento, ma di limitarsi alla indicazione di alcuni grandi temi che sotto tale riserva dovrebbero ricadere.

Il Presidente BOZZI propone che i temi oggetto di riserva di regolamento vengano esaminati dalla Commissione, che potrebbe inviare le proprie conclusioni, sotto forma di suggerimenti, ai Presidenti

delle due Camere, prima di procedere alla costituzione del gruppo di lavoro.

Il deputato SPAGNOLI si dichiara contrario.

Il deputato BATTAGLIA ritiene inopportuno sovrapporre i lavori della Commissione a quelli della Giunta per il regolamento della Camera: propone quindi che la Commissione si riservi di esaminare eventuali aspetti costituzionali dei temi oggetto di riserva di regolamento al termine dei lavori della Giunta.

Il senatore PASQUINO concorda con la dizione formulata su questo punto dal deputato Gitti, pur riservandosi di riesaminare il problema in futuro.

La Commissione concorda nel sostituire, nella voce « Problemi delle fonti normative », alle parole: « ipotesi di corsia preferenziale; poteri del Governo sull'ordine del giorno », le parole: « poteri di iniziativa del Governo e sua posizione in Parlamento ».

Il Presidente BOZZI avverte che la prossima seduta avrà luogo martedì 21 febbraio 1984 alle ore 16.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 11.

10.

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 MARZO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Votazione per l'elezione di un Vicepresidente:	
PRESIDENTE	189
Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica (Parlamento):	
PRESIDENTE	189, 191, 192
TEDESCO TATÒ	189
PANNELLA	191
RODOTÀ	191
LABRIOLA	192
Risultato della votazione per l'elezione di un Vicepresidente	190
Sull'ordine dei lavori:	
PRESIDENTE	190
RASTRELLI	190

MARTEDÌ 6 MARZO 1984, ORE 16. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

VOTAZIONE PER L'ELEZIONE DI UN
VICEPRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI indice la votazione per l'elezione di un Vicepresidente. Avverte che le urne rimarranno aperte.

DISCUSSIONE DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI
CONCERNENTI LE MODALITÀ DI FORMAZIONE
E FUNZIONAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA
POLITICA (PARLAMENTO).

Il Presidente BOZZI ricorda di aver fatto distribuire ai commissari una sintesi delle posizioni emerse nella discussione generale in ordine ai problemi concernenti il Parlamento. Si tratta di un documento riassuntivo che considera come problema centrale quello della struttura monocamerale o bicamerale del Parlamento e, nell'ipotesi bicamerale, la diversità di funzioni e di struttura tra le due Camere. Il discorso sul Parlamento è preliminare a quello sulla legge elettorale; a questo riguardo si ripromette di sentire il parere di alcuni tecnici.

Si augura che la Commissione sia in grado di raggiungere un'intesa su questo tema, in mancanza della quale verranno

prospettate ipotesi alternative. Sottolinea infine la necessità di procedere nei lavori in tempi brevi, per non deludere le attese del paese, e si augura inoltre che il clima politico, attualmente abbastanza acceso, non si riverberi sui lavori della Commissione, alla quale spetta piuttosto di guardare non all'immediato, ma agli sviluppi insiti nel regime democratico, al dinamismo delle vicende politiche.

Dichiara aperta la discussione.

La senatrice TEDESCO TATÒ ribadisce la necessità, già sottolineata da altri colleghi del gruppo comunista, di lavorare a riforme di ampio respiro, senza tuttavia dimenticare che la credibilità è connessa anche ad alcuni atti politici a breve termine che, seppure non coinvolgono direttamente la Commissione, ne coinvolgono ciascun membro come politico: intende riferirsi alle nuove norme sulla immunità parlamentare, alle norme relative ai procedimenti d'accusa ed a quelle sulla indennità parlamentare, già attualmente all'esame del Parlamento: la rilevanza costituzionale di alcune di queste questioni potrà in seguito costituire oggetto dell'esame della Commissione.

Considera positivamente la concordanza delle diverse forze politiche sulla drastica riduzione del numero dei parlamentari e la generale, anche se non unanime opinione sulla necessità di riconsiderare il

bicameralismo eguale. Sottolinea poi le problematiche inerenti la rappresentanza e la partecipazione dei cittadini, ricordando che il partito comunista ha da tempo superato la visione della centralità del Parlamento in termini di mera rivendicazione di spazi di potere.

Il partito comunista è approdato alla scelta del sistema monocamerale dopo aver esaminato ipotesi di tipo diverso, quali il bicameralismo differenziato e la specializzazione delle funzioni, che tuttavia all'atto pratico sono apparse difficilmente delimitabili: rileva che, almeno nella prima fase della discussione, non vi sono state obiezioni sostanziali e di merito alle tesi monocameraliste, la cui validità deve essere verificata alla luce dell'esperienza. Nella pratica il sistema attuale si è rivelato una sorta di monocameralismo di fatto, con tutti i difetti quindi e senza i pregi del vero monocameralismo.

Considera ancora attuale il problema dei contrappesi all'interno del sistema legislativo, problema che tuttavia non ha trovato una soluzione nel sistema bicamerale attuale, che di per sé non garantisce un meccanismo atto ad evitare interferenze esterne nel momento legislativo.

Dopo aver ricordato che in sede di assemblea costituente la discussione si incentrò sui modi di formazione e sui poteri della seconda Camera, osserva che attualmente il verificarsi di situazioni nuove, prima fra tutte il rapporto tra sovranità nazionale e comunità europee, inducono a riproporre il modello monocamerale. Lo stesso Governo inoltre avrebbe tutto da guadagnare nell'aver come interlocutore un Parlamento agile e snello.

Per quanto concerne la decretazione d'urgenza, osserva che la sessione di bilancio non ha di fatto modificato sensibilmente la situazione preesistente: a tal fine auspica una modifica dell'articolo 77 della Costituzione. Anche per quanto concerne la delegificazione permangono notevoli resistenze dovute all'uso distorto della decretazione d'urgenza e delle leggi di delega: occorre individuare criteri di fondo della legislazione, volti a realizzare processi che rendano organica la delegificazione;

è necessario poi operare una svolta per quanto concerne l'attività di controllo, ampliando in contenuto dell'articolo 82 della Costituzione.

Dato l'alto numero di soggetti che tendono ad inserirsi nella procedura legislativa, occorre poi individuare procedimenti preparatori alle leggi nei quali essi possano partecipare. Conclude sottolineando, nell'ambito delle varie forme di iniziativa popolare, l'importanza delle leggi di iniziativa popolare.

RISULTATO DELLA VOTAZIONE PER L'ELEZIONE DI UN VICEPRESIDENTE.

Nella votazione per l'elezione di un Vicepresidente risulta eletto il senatore Mancino, che il Presidente Bozzi invita a prendere posto al tavolo della Presidenza (*Applausi*).

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il senatore RASTRELLI desidera a questo punto far presente che il Senato è attualmente impegnato nell'esame del decreto sulla contingenza; chiede quindi che le sedute della Commissione, previste per giovedì 8 e venerdì 9 marzo 1984, vengano rinviate ad altra data.

Osserva poi che, essendo la scelta tra sistema monocamerale e bicamerale pregiudiziale a qualsiasi tipo di indagine sul Parlamento, occorre preliminarmente fare chiarezza su questo punto prima di procedere nei lavori.

Il Presidente BOZZI suggerisce che, al fine di conciliare gli impegni nelle assemblee dei due rami del Parlamento con quelli della Commissione, quest'ultima tenga sedute notturne, quando nel corso della giornata i commissari sono impegnati in altra sede.

Ricorda poi che, sulla base delle conclusioni emerse nel corso della discussione, verrà costituito un gruppo di lavoro. Qualora non si raggiunga un'intesa su una tesi univoca verranno prospettate più tesi alternative, di maggioranza e di minoranza.

SI RIPRENDE LA DISCUSSIONE.

Il deputato PANNELLA osserva che non è possibile concepire schemi precostituiti, gli uni pertinenti alla maggioranza, gli altri all'opposizione: ad esempio i radicali, benché forza di opposizione, hanno indicato una propensione bicameralista e maggioritaria.

La crisi del momento parlamentare è da attribuirsi ad una architettura sbagliata o non piuttosto alla mancanza di un numero adeguato di funzionari, di una organizzazione culturale efficace, attrezzata con i moderni strumenti del sapere, a disposizione del parlamentare?

Esistono problemi comuni a qualsiasi tipo di votazione, che prescindono dalla scelta per il sistema bicamerale o per quello monocamerale, e che vanno affrontati con urgenza, primo fra tutti quello della disaffezione alle elezioni: il rito elettorale infatti non è più garantito per i celebranti, poiché ci si rende conto che i giochi vengono fatti altrove. Occorre partire dai diritti costituzionali, dal diritto-dovere dei cittadini alla informazione, in mancanza del quale non vi può essere una corretta democrazia: il tema della legge elettorale quindi appare prioritario rispetto a qualsiasi altro, in quanto presupposto del conoscere per deliberare.

Chiedere una votazione sulla scelta monocamerale o bicamerale è un falso problema: occorre piuttosto rivolgere l'attenzione al diritto procedurale della democrazia.

Propone la costituzione di un comitato *ad hoc* sul processo di formazione della volontà popolare e sugli strumenti giuridici a ciò necessari.

Il Presidente BOZZI osserva che sarebbe profondamente negativo rimettere in discussione l'ordine dei lavori stabilito; in tal modo infatti non si comincerà mai ad operare in concreto.

Il deputato RODOTA preannuncia la presentazione di un testo articolato sul

Parlamento e sulla legge elettorale, quale suo contributo ai lavori della Commissione.

Sottolinea che in tale proposta, oltre al sistema monocamerale, si cerca di individuare una diversa disciplina delle fonti: con l'introduzione della categoria delle leggi organiche ad esempio, si cerca di circoscrivere l'ambito della decretazione d'urgenza.

Occorre affrontare le interrelazioni tra sistema parlamentare e quella parte delle iniziative provenienti dalla società che ad esso si riferiscono. Al fine di realizzare forme di controllo più penetranti, tanto più indispensabili quando si passi da un sistema bicamerale a un sistema monocamerale, ritiene necessario un migliore uso dello strumento referendario, nonché la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale subito dopo l'approvazione di leggi.

Ritiene poi che vadano riconsiderati i poteri del Presidente della Repubblica, prevedendo l'approvazione a maggioranza qualificata per quelle leggi che siano state oggetto di rinvio alle Camere. Per quanto concerne le grandi decisioni in materia militare, sottolinea la necessità di rendere più incisivo l'articolo 11 della Costituzione nonché di modificare l'articolo 80 e l'articolo 75 della Costituzione, facendo venir meno il divieto di sottoporre a *referendum* le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Si dichiara favorevole alla proposta del collega Pannella di costituire un comitato *ad hoc* sul processo di formazione della volontà popolare.

Sostiene quindi la necessità di garantire la parità di accesso dei soggetti costituzionali alle informazioni rilevanti in mano pubblica: questa esigenza è stata già affrontata dal Consiglio di Stato francese e non può essere sottovalutata dal Parlamento, stante l'attuale braccio di ferro con il Ministero del tesoro.

Occorre inoltre esaminare il problema dei limiti della propaganda elettorale e dei sondaggi politici, già oggetto di indagine in molti paesi.

Il deputato LABRIOLA, dopo aver rilevato che il bicameralismo eguale è un nonsenso, propone una distinzione funzionale tra le due Camere, pur non nascondendosi la difficoltà di individuarla con certezza nella pratica e dando per scontati una serie di problemi interpretativi e di collegamento che esisteranno comunque, qualsiasi sia la soluzione adottata.

Si dichiara contrario ad affidare ad una Camera l'intera funzione legislativa ed all'altra l'intera funzione di controllo e conoscitiva: è invece d'accordo sulla distinzione delle leggi in monocamerali e bicamerali: le leggi attualmente assistite dalla riserva d'Assemblea (con eventuali ampliamenti) dovrebbero essere leggi bicamerali: tutte le altre invece dovrebbero essere approvate da una sola delle due Camere, con facoltà dell'altra, se lo ritenga opportuno, di richiamare la legge già deliberata dalla prima.

Concorda con quanto affermato dai colleghi Rodotà e Pannella per quanto concerne la dotazione culturale del Parlamento. Sottolinea poi che occorre affrontare in modo organico le due prerogative dell'esecutivo inerenti la politica estera e la difesa, guardandosi da facili fughe in avanti: non costituisce infatti certamente un progresso sottoporre i trattati internazionali a *referendum* abrogativo. Esprime inoltre la preoccupazione che attraverso il *referendum* propositivo si pervenga allo schiacciamento delle minoranze.

Osserva poi che molto spesso il Governo, unico giudice dell'applicabilità dell'articolo 80 della Costituzione, sottrae gli accordi internazionali al controllo del Par-

lamento: al fine di evitare questo comportamento occorre obbligare il Governo ad adottare le dovute forme di pubblicità; è necessario inoltre individuare un procedimento che impedisca l'espropriazione del Parlamento attraverso gli accordi in forma semplificata.

Facendo quindi riferimento alla crisi della legge, di cui l'abuso della decretazione d'urgenza è soltanto un aspetto, sottolinea la necessità di una profonda revisione del concetto di atto normativo primario. Esprime perplessità sulla limitazione per materia della decretazione d'urgenza, che rischia di rivelarsi illusoria; appare invece opportuna l'introduzione della categoria delle leggi organiche, con conseguente delegificazione nei confronti sia del Governo che delle regioni.

Circa i modi di formazione della volontà del Parlamento sostiene la necessità della trasparenza delle decisioni, dell'assunzione di responsabilità da parte dei parlamentari attraverso il voto palese e, di conseguenza, di garanzie di democrazia nel funzionamento interno dei partiti.

Per quanto concerne infine i tempi delle deliberazioni parlamentari, fa presente che il progetto a firma Napolitano, Spagnoli, Barbera, depositato presso la Giunta del regolamento nell'VIII legislatura, potrebbe costituire un ottimo punto di partenza per la discussione.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di giovedì 8 marzo 1984 alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18.