

26.

## **SEDUTA DI MARTEDÌ 24 LUGLIO 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Dibattito sui temi concernenti i partiti:</b>	
PRESIDENTE .....	290
PASQUINO .....	289

MARTEDÌ 24 LUGLIO 1984, ORE 16,30. —  
Presidenza del Presidente BOZZI.

DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI I PARTITI.

Il senatore PASQUINO ritiene opportuno che la discussione sui partiti abbia luogo dopo quella sui sistemi elettorali, data la stretta relazione esistente tra gli uni e gli altri.

Dal 1945 ad oggi i partiti hanno svolto un ruolo essenziale nel sistema politico italiano: l'articolo 49 della Costituzione appare tuttavia ampiamente problematico, schematico ed inadeguato e necessita di ulteriori precisazioni ed eventualmente di una regolamentazione.

Nei sistemi politici dell'Europa occidentale i partiti vengono da molti considerati il « nuovo sovrano », ciò che rende necessario un sistema di freni e di contrappesi.

Occorre analizzare il tema dei partiti nei loro rapporti con la società e con le istituzioni, nonché nel loro funzionamento interno. Il rapporto partiti-società e partiti-istituzioni assume in Italia forme peculiari, anche a causa della mancata alternanza. Per quanto concerne il rapporto partiti-istituzioni, la maggior parte della dottrina ritiene che nell'Europa occidentale si sia verificata la prevalenza dei primi sulle seconde: la situazione può essere

riequilibrata riducendo il potere dei partiti o aumentando quello delle istituzioni; a tal fine occorrerebbe anzitutto garantire una maggiore autonomia alle amministrazioni locali, decentrando i nuclei di potere.

Passando all'esame dei problemi relativi alla lottizzazione, sostiene che le critiche moralistiche non hanno ragione di essere, poiché in tutti i sistemi politici le cariche vengono attribuite in base alla appartenenza ed alla fedeltà partitica; occorrerebbe invece rivedere il modo con cui si attua la lottizzazione, individuando i criteri più oggettivi per la nomina dei *managers* pubblici e garantendo loro autonomia e responsabilizzazione, nonché enucleando i metodi per valutare adeguatamente i risultati della loro azione.

È necessario inoltre porre criteri che impediscano passaggi diretti da carriere politico-elettive a carriere manageriali, senza opportuni periodi di raffreddamento.

Per quanto concerne il rapporto partiti-società, è vero che i primi spesso cercano di sfuggire al confronto dialettico con la seconda, anche se non si può necessariamente affermare che la società civile sia migliore dei partiti.

Per quanto riguarda i problemi dell'informazione, sostiene la inopportunità di lasciare che i partiti si appropriino degli strumenti pubblici di comunicazione di massa, utilizzandoli a fini partigiani: occorre quindi procedere alla revisione del-

l'articolo 21 della Costituzione e della legge sulla RAI-TV, garantendo tempi di accesso, uguali ma limitati, a tutte le forze politiche.

In tema di disciplina delle campagne elettorali, sostiene la necessità di un accertamento puntuale ed approfondito delle spese sostenute in tali occasioni dai singoli e dai partiti, nonché la fissazione di tetti non superabili; questo compito dovrebbe essere sottratto al Parlamento per essere affidato ad una o più società di verifica dei bilanci.

Osserva poi che in relazione al finanziamento pubblico dei partiti occorrerebbe procedere ad un accertamento preliminare sul loro stato patrimoniale, al trasferimento della finalizzazione dei fondi dalle strutture alle funzioni ed al loro decentramento anche a livello regionale.

Passando poi ad esaminare il funzionamento interno dei partiti, sostiene la necessità di combinare un controllo interno con uno esterno, che potrebbe essere realizzato rendendo più significativa la competizione elettorale. Quali tipi di funzioni svolgono i partiti all'interno di un sistema politico? In Italia essi si sono caratterizzati come canali di partecipazione politica, che dovrebbe essere tutelata attraverso la formazione di registri degli iscritti depositati presso un notaio, e la garanzia di procedure di ricorso degli iscritti rispetto a quanto viene fatto nei loro confronti all'interno dei partiti, anche al fine di evitare le lotte tra correnti. Occorre inoltre stabilire precisi criteri per la for-

mazione della maggioranza o delle minoranze all'interno dei partiti, ponendo la clausola del voto personale, uguale e segreto, nei congressi, con possibilità di ricorso da parte degli iscritti. Secondo l'opinione di alcuni potrebbe essere realizzata una regolamentazione degli statuti: l'importante tuttavia è che questi siano documenti accessibili agli iscritti ed agli elettori.

Poiché i partiti sono le sedi nelle quali si recluta il personale politico, appare necessaria la formulazione di procedure per operare tale scelta: sarebbe opportuno che i partiti specificassero i motivi e le procedure che hanno determinato l'inserimento dei candidati nelle liste elettorali, pur permanendo intatta la possibilità per le direzioni di designare candidati aggiuntivi a quelli usciti dai congressi: potrebbe essere questo un sistema per eliminare il voto di preferenza.

Appare difficile la difesa del sistema dei partiti così come è attualmente strutturato: occorre invece garantire la loro democrazia interna, riducendo lo spazio a tendenze degenerative ed alla corporativizzazione; solo in questo modo sarà possibile garantire la crescita democratica del Paese.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito della seduta di giovedì 26 luglio 1984, alle ore 9,30.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,20.

27.

## **SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 LUGLIO 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

	PAG.
<b>Votazione per l'elezione di un Vicepresidente:</b>	
PRESIDENTE .....	293
<b>Inversione dell'ordine del giorno:</b>	
PRESIDENTE .....	293
<b>Comunicazione del Presidente sulla sua prima relazione ai Presidenti delle Camere;</b>	
PRESIDENTE .....	293
<b>Risultato della votazione per l'elezione di un Vicepresidente .....</b>	<b>294</b>
<b>Seguito del dibattito sui temi concernenti i partiti:</b>	
PRESIDENTE .....	295
FRANCHI .....	294

GIOVEDÌ 26 LUGLIO 1984, ORE 9,30. —  
*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.

INVERSIONE DELL'ORDINE DEL GIORNO.

Il Presidente BOZZI avverte che, se non vi sono obiezioni, intende svolgere subito una comunicazione sulla sua prima relazione ai Presidenti delle due Camere, per passare poi al seguito del dibattito sui temi concernenti i partiti.

*(Così rimane stabilito).*

COMUNICAZIONE DEL PRESIDENTE SULLA SUA  
PRIMA RELAZIONE AI PRESIDENTI DELLE  
CAMERE.

Il Presidente BOZZI, dopo aver ricordato che, secondo quanto previsto dalle

mozioni istitutive, il termine per la presentazione della relazione finale della Commissione scade a fine novembre, fa presente che, dopo la pausa estiva, la Commissione dovrà intensificare il ritmo dei lavori, per far fronte ai propri impegni.

Al fine di adempiere il compito di informare periodicamente i Presidenti delle due Camere sull'attività della Commissione, ha proceduto alla stesura di una prima relazione che ha presentato nella seduta del 25 luglio 1984, all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi e sulla quale quest'ultimo ha consentito.

La relazione è un documento espositivo che passa in rassegna le posizioni dei vari gruppi politici sui temi che sono stati oggetto dell'esame della Commissione; manca la parte relativa al tema dei partiti, il cui esame non è stato ancora completato. Al fine di sottolineare la concretezza del lavoro svolto, nella relazione sono stati evidenziati alcuni punti sui quali si è registrata una larga convergenza.

Nella prossima settimana provvederà, accompagnato dai membri dell'Ufficio di Presidenza, a consegnare personalmente la relazione ai Presidenti delle due Camere.

Per quanto concerne il prosieguo dei lavori dopo la pausa estiva, l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi ha concordato di affidare all'Ufficio di Presidenza il compito di elaborare, sulla base delle proposte presentate dalle varie forze politiche, un primo testo redatto in proposizioni, che verrà prima sottoposto all'Ufficio di Presidenza allargato e poi alla Commissione che procederà all'esame e all'eventuale votazione.

Ricorda infine che su questa Commissione ricade una grossa responsabilità: è ormai emersa chiaramente dal dibattito la necessità di procedere ad alcune modifiche della Costituzione; qualora la Commissione non fosse in grado di presentare proposte concrete, la Costituzione vigente ne risulterebbe gravemente indebolita.

#### RISULTATO DELLA VOTAZIONE PER L'ELEZIONE DI UN VICEPRESIDENTE.

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

#### SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI I PARTITI.

Il deputato FRANCHI, dopo aver sottolineato che nessuna riforma costituzionale potrà avere successo senza la modifica dei partiti politici, si dichiara convinto assertore della necessità della esistenza dei partiti e della loro funzione nella società italiana e contrario a qualsiasi forma di bipartitismo, che finirebbe poi per trasformarsi inevitabilmente in monopartitismo, nonché a qualsiasi modifica del sistema elettorale, volta a ridurre il numero dei partiti.

La proposta di un controllo diretto sui partiti attraverso un comitato di garanti, formulata dal Presidente Bozzi, non appare praticabile: è infatti difficile ipo-

tizzare controlli sui partiti - che sono organizzazioni politiche animate da una fede comune - e schematizzazioni per strutture così diverse le une dalle altre. Occorre liberare i partiti dall'inquinamento mafioso, come sostenuto anche dal professor Rescigno in un suo recente saggio.

Certamente, nel sistema attuale, il «sovrano» è il partito politico, o meglio il sistema dei partiti. La limitazione del «sovrano» è una necessità sia della società, per accrescere i propri spazi di libertà, sia dello stesso «sovrano», per mantenere il consenso: si tratta quindi di una operazione legittima, opportuna e necessaria. La tendenza attualmente esistente in Italia, contraria a qualsiasi forma di limitazione, è anche probabilmente la conseguenza di un lungo periodo di Governo totalitario. Occorre tuttavia una inversione di tendenza, per limitare lo strapotere del «sovrano» che assume sempre più le vesti di un tiranno. Non è facile ipotizzare una regolamentazione giuridica dei partiti, né tanto meno un controllo da parte di organi statali, che porrebbe fine al pluripartitismo: il MSI-destra nazionale avversa la partitocrazia, ma è favorevole ad un ampio ventaglio di partiti politici.

Sarebbe piuttosto più opportunamente ipotizzabile un controllo sociale, purché venisse sottratta alla partitocrazia la disponibilità dei *mass-media*.

Alcuni criticano il sistema dei partiti in generale, altri quello vigente, al quale vorrebbero sostituire un sistema nuovo (ed è questa la posizione nella quale il MSI-destra nazionale si riconosce), altri infine pensano di poter migliorare il sistema operando dall'interno.

Occorre cambiare il modello del partito politico, creando le molle di interesse che lo inducano ad automodificarsi, attraverso una riforma del sistema elettorale: l'elezione popolare diretta di tutti i vertici degli esecutivi indurrebbe una modifica nella natura stessa dei partiti, costretti a rivalutare le qualità del singolo, al di sopra degli interessi partitocratici, per dar vita ad un partito nuovo, più vicino alle esigenze della società.

Il Presidente BOZZI propone che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani e che il dibattito sui temi concernenti i partiti continui e si concluda nella prima seduta dopo la pausa estiva.

*(Così rimane stabilito).*

Augura a tutti i membri della Commissione buone vacanze.

La Commissione sarà convocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,40.

PAGINA BIANCA

28.

## **SEDUTA DI MARTEDÌ 25 SETTEMBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

	PAG.
<b>Sui lavori della Commissione:</b>	
PRESIDENTE .....	299, 300
RASTRELLI .....	299
RUFFILLI .....	299
FRANCHI .....	300
<b>Seguito del dibattito sui temi concernenti i partiti:</b>	
PRESIDENTE .....	306
LIPARI .....	300
ANDÒ .....	303
<b>Relazione del Presidente sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato:</b>	
PRESIDENTE .....	306
<b>Sull'ordine dei lavori:</b>	
PRESIDENTE .....	307
SCOPPOLA .....	307

MARTEDÌ 25 SETTEMBRE 1984, ORE 17. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il senatore RASTRELLI, con riferimento alle note polemiche relative alle valutazioni espresse dal Segretario della democrazia cristiana De Mita sui lavori della Commissione, chiede se vi sia, da parte della democrazia cristiana, una questione pregiudiziale che riterrebbe inammissibile e lesiva della dignità e della autonomia della Commissione. Esprime la necessità di una chiarificazione, poiché la Commissione non può accettare alcuna ipotesi pregiudiziale sui propri lavori.

Il senatore RUFFILLI fa presente che il senso delle valutazioni del Segretario della democrazia cristiana De Mita è stato chiarito nel corso del suo intervento al Consiglio nazionale della democrazia cristiana e nella lettera che lo stesso senatore Ruffilli ha inviato al Presidente Bozzi e che è stata da questi portata a conoscenza di tutti i commissari.

Il segretario della democrazia cristiana ha espresso la preoccupazione che le divergenze esistenti in seno alla Commissione in tema di bicameralismo e di sistemi elettorali possano rischiare di bloccar-

ne i lavori, sottolineando inoltre l'esigenza di una maggiore valorizzazione dei punti di convergenza finora emersi.

Il gruppo della democrazia cristiana intende operare affinché i lavori della Commissione possano giungere a conclusioni positive, nella convinzione che i punti di convergenza già esistenti possano essere ulteriormente ampliati.

Il Presidente BOZZI, dopo aver comunicato di aver fatto distribuire a tutti i commissari copia delle lettere pervenutegli da parte del senatore Ruffilli e del deputato Battaglia, ricorda di essere rimasto sorpreso egli stesso dalle polemiche apertesesi sui lavori della Commissione; col passare dei giorni tuttavia vi sono stati i necessari chiarimenti. Sottolinea inoltre che laddove avesse ravvisato il rischio che venissero poste ipoteche sui lavori della Commissione, avrebbe reagito egli stesso per primo, nelle forme dovute, a tutela della propria dignità e di quella della Commissione. Ritiene comunque che il miglior modo di rispondere alle polemiche consista nel lavorare in maniera produttiva, anche per non deludere le aspettative dell'opinione pubblica.

L'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi ha stabilito nella seduta odierna di proseguire i lavori con il sistema del doppio binario: l'Ufficio di

Presidenza allargato procederà alla stesura di un testo base da sottoporre alla Commissione sui temi che questa ha già esaminato: nel contempo la Commissione esaminerà quei temi che non ha ancora affrontato.

Il deputato FRANCHI, intervenendo su questa comunicazione del Presidente, osserva che la Commissione non riscuote più la fiducia dell'opinione pubblica ed al suo interno si è aperta una crisi insanabile: essa rischia dunque di licenziare proposte che verranno giudicate risibili. Fino adesso infatti molti temi sono stati esaminati superficialmente, ma nessuno è stato debitamente approfondito. Il gruppo del MSI-destra nazionale si dichiara insoddisfatto del metodo di lavoro finora seguito, sostenendo inoltre che il Presidente ha svolto fino ad oggi una funzione propositiva piuttosto che moderatrice.

Il Presidente BOZZI, pur non intendendo polemizzare con le affermazioni del deputato Franchi, fa rilevare che la sua prima relazione ai presidenti delle Camere, in cui ha dato conto dell'attività fin qui svolta dalla Commissione, ha avuto echi di grande apprezzamento nel mondo accademico ed istituzionale.

#### SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI I PARTITI.

Il senatore LIPARI osserva che l'ottica del partito politico può essere assunta a chiave di lettura di tutto il sistema politico italiano. La stessa specificità del « caso italiano », la si intenda secondo la logica del « bipartitismo imperfetto » alla Galli, del « pluralismo polarizzato » alla Sartori o del « frazionamento eterodiretto » alla Lombardo, appare normalmente un effetto del modo di organizzarsi e di operare dei partiti politici.

Se tuttavia, all'interno di questa Commissione, si è ritenuto di assegnare autonomia rilevanza ad una riflessione sui partiti, lo si è fatto per tentare di verificare se esistono strumenti normativi atti a

dare nuova misura a quel triangolo partiti-società-istituzioni che l'esperienza di questi anni sembra ormai voler ridurre ad un unico punto.

Nel momento in cui fu dettato l'articolo 49 della Costituzione, si operava ancora nel pieno di quella cultura posthegeliana che aveva impostato ed approfondito in termini di antitesi il rapporto società politica-società civile. Il partito concepito come una sorta di spartiacque tra i due versanti, una cerniera capace di mettere in rapporto ma anche di tenere rigorosamente distinte le domande della società e le capacità di risposta dello Stato nei suoi diversi assetti istituzionali, oggi non esiste più, perché non esistono i due versanti, società civile e società politica essendosi venute strutturando in termini di fondamentale analogia.

I partiti non sono perciò più chiamati a mediare tra spinte diverse, ma si pongono all'interno di un *continuum* governato dal particolarismo: essi da un lato calcano le domande corporative come mezzo per aggregare un consenso che oggi risulta agglutinabile solo intorno ad interessi settoriali, dall'altro sono chiamati a fornire le relative risposte. E poiché le domande sono fra di loro conflittuali, le risposte risultano sempre parziali, altalenanti, ora di un segno ora del segno opposto.

Ecco perché il sistema istituzionale si è venuto strutturando — in tutte le sedi, dal Parlamento alle partecipazioni statali, dalla gestione dei servizi pubblici al governo del mercato — come una sorta di enorme Borsa delle contrattazioni reciproche, con il duplice perverso effetto da un lato di rendere persino la legge, in quanto risultato di un contratto, incapace di gestire interessi terzi rispetto a quelli delle parti contraenti, dall'altro di emarginare di fatto dal sistema coloro che non si riconoscono in gruppi o corporazioni.

Occorre riconoscere che oggi manca il senso dello Stato in quanto è venuta meno quella cultura della solidarietà che pur aveva rappresentato il sostrato comune della nostra Costituzione; si è venuta invece radicando una sorta di cultura « ma-

fiosa » che si esprime in un atteggiamento fatto di ammiccamenti, di mezze parole, di compiacenze verso l'amico, di appoggi per quelli della propria parte e di delegittimazione per gli altri. I partiti che avevano operato da strumento di legittimazione del nuovo sistema democratico di fronte alle masse, sono di fatto divenuti il punto di saldatura della cultura particolaristica allo Stato dei particolarismi.

Quando perciò ci si attende da questa Commissione una progressiva « depar- titizzazione del sistema », bisogna intendersi sul significato della formula; se con essa si intendesse semplicemente dire che nella nuova logica contrattualistica il partito appare inutile perché la corporazione o il gruppo è in grado di trattare direttamente con le strutture statali, non si opererebbe in alcun modo per uscire dall'*impasse*, non si concorrerebbe ad aiutare questa società a diventare comunità cosciente di un destino comune nella diversità e nel pluralismo dei suoi membri. L'azione può essere invece duplice: una di lungo periodo e quindi estranea a qualunque pur ottimistica valutazione dei compiti di questa Commissione; l'altra di più immediata incidenza e certamente riconducibile alla funzione di questa Commissione, se ciascuna delle sue componenti partitiche saprà intenderne il ruolo al di là di interessi egoistici od elettorali.

L'azione di più lungo periodo può essere solo indirettamente agevolata, attraverso strumenti giuridici, che tuttavia rimangono essenziali. Si tratta di privilegiare in ogni modo l'acquisizione tutelata di beni rispetto ai quali non è pensabile la conflittualità corporativa e al contempo si tratta di sviluppare quel territorio che ormai comunemente si designa come del *troisième secteur*, un territorio cioè che, non appartenendo potenzialmente né allo Stato né al mercato, percorre vie diverse da quelle proprie della negoziazione conflittuale: la cultura dei partiti politici italiani è assolutamente estranea ad un simile *trend*.

Vi è tuttavia un'azione diversa e più immediata che può essere compiuta e che più direttamente si riconnette alla fun-

zione di questa Commissione, che può essere sintetizzata in queste due formule: riduzione degli spazi di corporativizzazione dell'ordinamento e recupero della razionalità generale dei diversi assetti istituzionali. Da una loro convergente attuazione dipende il senso vero di una progressiva « depar- titizzazione del sistema ».

Dal primo punto di vista occorre capovolgere un atteggiamento intorno al quale, nell'Assemblea costituente, si ritrovarono, sia pure su diverse motivazioni, forze cattoliche marxiste e liberali, con la valorizzazione massima dei cosiddetti gruppi intermedi. Oggi, quando è ormai evidente la strumentalizzazione dei singoli all'interno dei gruppi e lo svilupparsi della conflittualità corporativa ha superato ogni limite di guardia, bisogna inventarsi meccanismi che, senza diventare compressivi della libertà, costituiscano tuttavia un argine allo strapotere dei gruppi. Ad esempio una disciplina del diritto di sciopero, una legge elettorale per il Consiglio superiore della magistratura, una seria disciplina *antitrust* per il governo del settore radiotelevisivo; sono tutti strumenti capaci di tagliare il cordone ombelicale che lega la frammentazione sociale al sistema dei partiti. Se si frantumano alcuni di quei meccanismi si concorre in qualche modo a ripristinare una funzione del gruppo in direzione dell'interesse della collettività. E che vi sia una connessione tra le tematiche indicate e il sistema dei partiti è dimostrato dal fatto che esse hanno trovato una fortissima resistenza a tradursi in enunciati legislativi.

Ma il problema vero consiste nel recupero di quella razionalità istituzionale che accentuando al massimo la responsabilità di chiunque operi come segmento della macchina statale, contribuisca a dare concretezza di strumenti operativi (se del caso attraverso discipline di segno legislativo o regolamentare) al principio di cui all'articolo 28 della Costituzione fino ad oggi rimasto sostanzialmente lettera morta. È ovvio che quanto più diventa puntuale e capillare la responsabilità di chi opera all'interno delle istituzioni, tanto più si stempera la tentazione di collocarvi l'uo-

mo della propria parte, purché naturalmente ciascun settore pubblico sia sottoposto a periodica verifica sui risultati raggiunti rispetto a fini, di breve o di medio periodo, previamente individuati. Il risultato negativo della verifica deve necessariamente dar luogo ad un avvicendamento dei responsabili. In ogni caso, laddove la selezione della classe dirigente non sia possibile, attraverso meccanismi verificabili, all'interno della singola struttura, è necessario creare, per settori specifici di competenze, degli albi speciali entro i quali effettuare la scelta dei responsabili.

D'altra parte, poiché il rapporto di dipendenza tra strutture pubbliche e interessi di parte dipende in ampia misura dal modo in cui provvidenze o erogazioni di varia natura vengono concesse a soggetti pubblici o privati, è necessario introdurre strumenti oggettivi in grado di rapportare a parametri verificabili l'attribuzione dei benefici.

L'attuazione convergente di iniziative di questo tipo, concorrendo a ridare credibilità alle istituzioni indipendentemente dal ruolo dei partiti politici, può determinare una inversione di tendenza nel denunciato processo di identificazione e può altresì aiutare la stessa dinamica sociale a muoversi progressivamente secondo logiche che siano capaci di coniugare le esigenze particolari con quelle generali.

Questa indicazione di quadro ritiene che esprima la linea politica della democrazia cristiana, la quale, dopo aver per prima imboccato la via di una apertura delle sue strutture di partito a soggetti sociali rappresentativi di una dialettica diretta società-istituzioni, ha più volte riaffermato negli ultimi anni, la necessità di ridare credibilità al sistema, attraverso un coerente recupero della razionalità interna ai singoli assetti istituzionali.

Il ripristino di una immagine nuova del partito politico di fronte alla pubblica opinione passa inoltre anche attraverso due altri nodi: il finanziamento pubblico e la sua organizzazione interna.

La legge 2 maggio 1974, n. 195 non ha risolto il problema delle collusioni e delle connivenze tra sistema economico e

sistema politico. Ecco perché è stato giustamente detto che il problema del finanziamento dei partiti costituisce un nodo fondamentale della cosiddetta riforma istituzionale.

Il testo di riforma della legge del 1974 approvato nel corso dell'ottava legislatura da uno dei due rami del Parlamento, contiene certamente proposte migliorative rispetto al testo originario della legge, ma si tratta ancora di proposte insufficienti. La larga convergenza parlamentare che si determinò sulla proposta di riforma nella scorsa legislatura non è di per sé sufficiente di fronte alla pubblica opinione, la quale continua ad essere convinta che i partiti, di maggioranza e di opposizione, realizzino una rapida intesa quando si tratta di porre limiti ad una loro seria e radicale « autoriforma ».

Per quanto attiene ai finanziamenti privati, il problema non è soltanto di sanzioni penali o di decurtazione delle somme illegittimamente percepite dall'importo del contributo statale, ma di conoscenza, chiara ed analitica, di ciò che, attraverso l'erogazione di beni o servizi, viene offerto da privati ad esponenti politici, a partiti, a correnti di partito, ad iniziative sponsorizzate dai partiti.

È ovvio che un costume morale non può essere modificato semplicemente attraverso strumenti giuridici, ma una conoscenza analitica di tutto ciò che riguarda l'uomo politico può certamente concorrere a rendere più trasparente e quindi verificabile la sua attività con conseguente maggiore responsabilizzazione del suo ruolo. La legge sul finanziamento dei partiti non può quindi limitarsi — e solo nel caso in cui l'erogazione privata venga scoperta — a considerarla come somma in detrazione rispetto al contributo a carico dello Stato, ma deve fissare meccanismi molto rigorosi di pubblicizzazione a carico del singolo, dettando quale sanzione estrema la non rieleggibilità alla carica.

Considerato che tutti i paesi di più radicata tradizione democratica hanno sempre ritenuto che il fatto stesso dell'assunzione di una carica pubblica implica una riduzione delle tutele destinate alla riser-

vatezza del soggetto che ne è investito, non si può fondare il sistema semplicemente sulle possibilità di indagine dei cittadini, perché ciò finisce inevitabilmente per incrementare le diffidenze e i sospetti e quindi per incentivare il distacco con le istituzioni delegittimando il ruolo dei partiti.

Al profilo di una maggiore trasparenza delle fonti di finanziamento dell'attività politica si salda l'ormai annoso problema del controllo sulla democraticità interna della vita dei partiti.

È a tutti nota la vicenda che ha condotto alla formulazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Riferendo l'articolo 49 il « metodo democratico » all'attività dei cittadini, in quanto associati nei partiti al fine di concorrere a determinare la politica nazionale, lo scopo costituzionalmente garantito risulterebbe eluso laddove la struttura interna dei partiti impedisse di fatto ai cittadini di svolgere tale funzione.

Non si tratta allora di impedire intrusioni per assicurare il rispetto del dettato costituzionale, ma semmai di garantire questo rispetto attraverso l'attivazione di meccanismi di verifica la cui mancanza ha finora costituito uno dei massimi limiti del sistema con gli effetti negativi del professionismo politico, del distacco dei giovani dall'attività politica, di un sempre più accentuato divario dei temi politici dalle domande dell'uomo della strada.

La proposta, autorevolmente avanzata anche all'interno di questa Commissione, di costituire una sorta di Commissione di saggi, nominati dal Presidente della Repubblica, cui affidare il controllo sulla democraticità interna dei partiti, appare sostanzialmente riduttiva, sia perché non indica gli strumenti atti ad emendare le violazioni riscontrate, sia perché essa si offrirebbe alla facile accusa del sistema che giudica se stesso.

In verità la dottrina concorde ha riconosciuto che non può esservi per il cittadino non elettore altra possibilità di concorrere alla determinazione della politica nazionale se non in seno al partito e che perciò si impone, proprio nel quadro del

principio fissato dall'articolo 49 della Costituzione, un intervento del legislatore ordinario volto a regolare con legge almeno alcune procedure fondamentali della vita interna dei partiti in modo da assicurare il concorso del cittadino in tutte le fasi di formazione della volontà politica.

I modi per dare concretezza a questo disegno potrebbero essere diversi; alcune indicazioni minimali potrebbero essere imposte per legge agli statuti di partito senza con ciò vanificare la loro autonomia, la loro specificità ideologica, la loro capacità organizzativa. Il problema è di differenziare le imprese politiche di tendenza dalle associazioni genericamente intese e di garantire — attraverso lo svolgimento di un apposito giudizio affidato alla Corte costituzionale — il rispetto di alcune regole fondamentali volte quanto meno ad assicurare la tutela delle minoranze interne; i meccanismi di elezione degli organi direttivi e il loro ricambio; i criteri per l'ammissione e l'espulsione degli adepti, la pubblicità dei finanziamenti privati; le modalità di svolgimento delle procedure interne di censura; la procedura di ricorso del singolo contro l'asserita violazione del metodo democratico o delle norme dettate a tutela della partecipazione del cittadino.

Attraverso la convergente attuazione di tutti questi strumenti si potrà avviare un processo di recupero del ruolo dei partiti, che oggi la pubblica opinione riconduce, nella dimensione di un moderno assolutismo, a massimi responsabili della disgregazione del sistema.

Il deputato ANDÒ rileva che esiste un collegamento preciso tra la crisi dello Stato democratico e quella del partito politico di massa. Tra le molte cose da rivedere la gran parte riguarda la vita interna dei partiti, oltre che il versante delle istituzioni; si tratta di rimedi in buona parte riconducibili all'insufficiente riconoscimento della realtà dello Stato da parte dei partiti.

Non c'è dubbio che oggi il problema primo dei partiti sia quello di rispondere in modo adeguato alle classiche funzioni di aggregazione e riduzione degli interes-

si, e quindi di risultare in ultima analisi veicolo utile — sulla base della loro funzione originaria — per estendere la democrazia.

La grande scommessa da porre al centro di una riforma delle istituzioni è proprio questa: da un lato estendere la democrazia a tutti i livelli dell'ordinamento, dall'altro consolidare però, la capacità di decisione ed efficienza delle istituzioni.

Un rimedio efficace non può venire da una ristrutturazione radicale delle formazioni partitiche o auspicando la supplenza di altri organismi. Il problema è un altro. Si tratta di garantire un corretto funzionamento dei meccanismi e delle garanzie democratiche all'interno dei partiti, di ricondurre gli stessi ai loro fini di trasmissione delle domande generali, di stimolare la funzione di reclutamento e selezione delle élites, di evitare l'eccessiva penetrazione di interessi sezionali nell'amministrazione.

Sono queste le strade maestre per frenare l'attuale crescente disaffezione che si manifesta verso la politica, e che si è sostanziata nella crisi dell'adesione ai partiti, nell'aumento dell'astensionismo elettorale, e nel voto di protesta. È stato correttamente rilevato, in questa sede, dal collega Pasquino, che c'è un versante nella vita delle istituzioni, che maggiormente incide sulla vita interna, sulle scelte fondamentali compiute dai partiti; e questo versante è quello elettorale. Per il momento intende tuttavia limitarsi a considerare le questioni relative alla legge elettorale con riferimento ai riflessi che le stesse presentano sulla forma organizzativa dei partiti e sul tipo di selezione del personale politico che va a ricoprire cariche elettive.

Da questo punto di vista indubbiamente un sistema elettorale basato esclusivamente sul voto di preferenza impone ai partiti ed ai candidati consistenti necessità finanziarie, che un sistema diverso, basato per esempio sul collegio uninominale, non esigerebbe.

Naturalmente non è certo questa preoccupazione che può risultare decisiva in ordine alla scelta di un sistema elettorale

anziché un altro. Tanto più là lotta politica è organizzata nella forma di una lotta tra candidati, tanto più si avrà una lievitazione competitiva delle spese elettorali.

L'eliminazione e l'attenuazione del peso del voto di preferenza finirà però col porre altri problemi, laddove concede più potere ai partiti, e quindi contestualmente impone maggiori controlli sulle procedure attraverso le quali si determina e manifesta all'esterno la loro volontà.

Se è vero che il partito politico non può certo ridursi al rango di compagnia finanziaria, è però anche vero che la politica non può essere, senza correre altri tipi di rischi, il campo o del sacrificio o dell'arte di doversi arrangiare. La necessità di avere un ceto politico responsabile, qualificato, moralmente ineccepibile, richiede l'abbandono di certe ipocrisie e l'affermazione di regole funzionali, moderne, e quindi razionali.

Per moralizzare la vita politica appare opportuno provvedere alla limitazione ed a un nuovo tipo di rimborso delle spese elettorali. In questo senso la legge del 1974 va radicalmente modificata: la filosofia ispiratrice deve essere quella che tende a contribuire alle spese dei candidati dei partiti non solo attraverso il denaro, ma anche con servizi e soprattutto attraverso un adeguato accentramento di questi servizi.

Un criterio per la limitazione delle spese elettorali, con riferimento sia alla lista che ai candidati, potrebbe essere quello di agganciare il tetto di spesa al numero degli elettori nel senso di prevedere una spesa massima per ogni elettore, e quindi di dare le stesse chances a tutti i candidati. Si tratta però di una possibilità che richiede anche una base di appoggio nello stesso sistema elettorale.

Al di là dei controlli, che si potrebbero fare sui singoli candidati e delle certificazioni garantite che i candidati dovrebbero esibire, appare però evidente che un sistema di controllo sulle spese elettorali richiede la istituzione di una istanza arbitrale molto autorevole, capace di rendere incisivi controlli e sanzioni.

Il problema delle spese elettorali non è però il solo che va affrontato al fine di consentire gli obiettivi di cui si discute; l'intera materia affrontata dalla legge sul finanziamento pubblico dei partiti deve essere rivista, anche con riferimento ad alcune idee forza che la sostengono.

Occorre individuare un sistema che consenta di garantire il perseguimento, attraverso il finanziamento pubblico, di determinati obiettivi, limitando la discrezionalità dei partiti di spendere il contributo pubblico, sulla base di insindacabili esigenze e comunque perdendo del tutto di vista le finalità di interesse generale, al cui perseguimento il finanziamento è diretto.

Da questo punto di vista è da chiedersi se la legge del '74 ha raggiunto taluni obiettivi fondamentali allora posti a base del finanziamento pubblico. Il problema vero era quello di eliminare dalla scena politica il peso dei finanziamenti occulti e dei finanziamenti illeciti, incentivando la trasparenza di tutte le fonti di entrata dei partiti e mantenendo in piedi la struttura privatistica della organizzazione partitica.

Per raggiungere questo obiettivo evidentemente non bastava soltanto stanziare denaro in misura tale da potere surrogare tutte le varie forme di contribuzione occulta che i partiti ricevevano, ma bisogna soprattutto garantire un meccanismo di equa distribuzione delle risorse nel territorio, di modo che la tentazione, o le necessità dei partiti di ricorrere *aliunde* per le loro esigenze finanziarie non si verificasse, né al centro, né in periferia.

Questo obiettivo però non lo si è voluto perseguire fin dall'inizio, allorché si è consentito che le erogazioni finanziarie fossero destinate solo alle strutture centrali dei partiti, senza indicare qualche criterio di distribuzione delle somme tra il centro e la periferia.

La centralizzazione delle risorse ha portato come conseguenza una crescente dilatazione degli apparati ed una sempre maggiore burocratizzazione.

Occorre correggere tale tendenza, modificando la legge, poiché non è pensabile

un regime esclusivamente imperniato sull'autofinanziamento.

Occorre far convivere i due tipi di finanziamento, cercando tuttavia di comprimere le spese di partito, oltre a quelle elettorali; la vera moralizzazione della vita politica si consegue lavorando a monte, incidendo cioè sui bisogni finanziari dei partiti.

La riconversione del finanziamento pubblico determinerebbe l'incremento dell'autofinanziamento, che non deve essere considerato con sfavore, purché realizzato con assoluta chiarezza delle entrate; sarebbe addirittura possibile prevedere la detassazione dei finanziamenti dati ai partiti, purché fatti alla luce del sole e naturalmente non superiori a somme ben determinate.

La trasparenza della vita finanziaria dei partiti costituisce uno degli elementi che occorre privilegiare nell'ambito di una complessiva riforma delle istituzioni, non solo al fine di invertire la tendenza alla rassegnazione da parte di coloro che vedono nei partiti l'ineliminabile canale di inquinamento della vita delle istituzioni, ma anche per dare al partito una diversa autorità morale nei confronti dei propri militanti e dei propri amministratori, per consentirgli di pretendere nei fatti un nuovo codice di comportamento da parte di tutti gli iscritti.

Per conseguire tali obiettivi appare poco praticabile una regolamentazione pubblicistica dei partiti.

Occorrerebbe invece sviluppare indicazioni che possano essere riferite anche all'articolo 49 della Costituzione, disciplinando le condizioni minime di rispetto del metodo democratico all'interno del partito.

Non quindi statuti tipo, ma una regolamentazione indicativa e incentivante. Appare meritevole di approfondimento l'idea da taluno prospettata, di utilizzare la concessione del finanziamento pubblico per imporre ai partiti di accettare e mantenere *standards* minimi di democraticità interna; ciò consentirebbe al partito, che lo voglia, di continuare a svolgere liberamente la propria attività nei limiti della

legge, rifiutando insieme però sia di sottoporsi ai controlli, che di usufruire dei contributi pubblici. Anche qui si pone un problema di sede arbitrale idonea a garantire le regole senza legittimare pretestuose intromissioni. Un compito siffatto potrebbe essere affidato ad una commissione nominata dalla Corte costituzionale.

Le soluzioni da adottare in materia ovviamente possono essere diverse. Una cosa però è certa; non possono essere prese in considerazione modifiche della legge elettorale, vuoi in direzione di un allargamento del collegio uninominale, vuoi con l'introduzione di sistemi a lista bloccata a livello circoscrizionale o di collegio unico nazionale, senza imporre una diversa consultazione degli iscritti, al fine di garantire un metodo democratico nell'indicazione dei candidati.

Queste nuove regole, tendenti sostanzialmente a vincolare gli atteggiamenti e le scelte dei partiti nella loro attività di selezione dei candidati a cariche pubbliche, implicano un complessivo nuovo assetto del rapporto tra partito e pubblica amministrazione; naturalmente in questa materia non occorre lavorare soltanto sul fronte dei partiti, ma soprattutto su quello delle strutture amministrative e dei processi attraverso i quali si manifesta la volontà della pubblica amministrazione. Occorre soprattutto rendere neutrali i « rami bassi » della pubblica amministrazione, rafforzando la responsabilità politica della cosiddetta « alta amministrazione » e svincolandola in tal modo dagli obblighi di lealtà dovuti alla provenienza da una indicazione partitica.

Avviandosi alla conclusione, si chiede infine se debba considerarsi applicabile anche ai partiti il principio — ormai da molti anni codificato per le persone fisiche —, in base al quale l'onore e la reputazione costituiscono valori intangibili, con conseguente diritto al risarcimento da parte dell'offeso; pur ritenendo che la risposta a tale quesito non possa essere che positiva, osserva che questa tesi è stata vivacemente contestata da coloro che si sono chiesti quale fosse il fondamento giuridico in base al quale la repu-

tazione e l'onore dei partiti dovessero essere ritenuti non attaccabili.

Il Presidente BOZZI avverte che al dibattito sui temi concernenti i partiti è ancora iscritto a parlare il deputato Spagnoli, che si riserva di intervenire nella prossima seduta.

#### RELAZIONE DEL PRESIDENTE SUI PROBLEMI COSTITUZIONALI CONCERNENTI IL CAPO DELLO STATO.

Il Presidente BOZZI osserva che in ordine ai profili costituzionali riguardanti il Presidente della Repubblica la maggioranza della Commissione appare orientata per la conferma sostanziale della disciplina attuale.

La proposta del MSI-DN, che prevede l'elezione popolare del Capo dello Stato, si inquadra in un sistema di repubblica presidenziale che la Commissione non ha condiviso. Nell'ordinamento vigente il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento, ha dimostrato di essere garante dell'unità nazionale e dell'indirizzo costituzionale. Egli deve continuare ad essere *super partes*, titolare di poteri attivi che vanno dal rinvio delle leggi allo scioglimento anticipato delle Camere, alla designazione del Presidente del Consiglio dei ministri e ad altri interventi.

Sono tuttavia prospettabili alcune ipotesi di riforma quali l'allargamento del corpo elettorale del Presidente della Repubblica, includendovi, accanto ai deputati e ai senatori nazionali e ai delegati delle regioni, gli 81 deputati al Parlamento europeo; il ballottaggio tra i due candidati più votati dopo il terzo scrutinio, e ciò per evitare il ripetersi defatigante di troppe votazioni; la motivazione dell'atto di scioglimento delle Camere, affinché il corpo elettorale possa valutare le ragioni per le quali è chiamato anticipatamente alle urne; e infine l'abolizione del semestre bianco. Questo divieto può turbare l'equilibrio dei poteri, perché si possono determinare situazioni politiche e istituzionali,

anche nel corso degli ultimi sei mesi di mandato, tali da richiedere lo scioglimento anticipato delle Camere.

Per quanto concerne il problema della rieleggibilità, ricorda il messaggio del Presidente Segni e il conseguente progetto di revisione costituzionale del Governo Leone del 1963 che proponevano la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica, nonché l'abolizione del semestre bianco.

In realtà non esiste una inscindibile connessione fra abolizione del semestre bianco e non rieleggibilità del Capo dello Stato; è impensabile infatti che questi possa di suo arbitrio procedere all'anticipato scioglimento delle Camere al fine di precostituirsì un corpo elettorale favorevole alla sua rielezione.

Nell'approssimarsi della convocazione delle Camere per una nuova elezione del Capo dello Stato, richiama tuttavia l'attenzione della Commissione sulla delicatezza di una eventuale pronuncia sul tema della ineleggibilità.

Prospetta infine l'opportunità di ridurre la durata del mandato presidenziale da sette a sei anni, essendo venuta meno la ragione di continuità che giustificava i sette anni quando era prevista per la Camera la durata di cinque anni e per il Senato quella di sei.

Rinvia quindi il dibattito ad altra seduta.

#### SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il senatore SCOPPOLA chiede quando si prevede che la Commissione potrà essere investita dell'esame del testo base sui temi già trattati, elaborato dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il Presidente BOZZI fa presente che il testo base potrà prevedibilmente essere sottoposto alla Commissione intorno alla metà di ottobre.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 19.

PAGINA BIANCA

**29.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 SETTEMBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RUMOR**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Dibattito sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato:</b>	
PRESIDENTE .....	311
PERNA .....	311
FRANCHI .....	312

GIOVEDÌ 27 SETTEMBRE 1984, ORE 9,30. —  
*Presidenza del Vicepresidente RUMOR.*

Il Presidente RUMOR esprime al Presidente Bozzi gli auguri di pronta guarigione - suoi e della Commissione - dalle conseguenze di un lieve incidente che gli ha impedito di prendere parte alla seduta odierna. Avverte quindi che, essendo assente il deputato Spagnoli, che doveva ancora intervenire sul dibattito concernente i partiti, si passerà senz'altro al secondo punto all'ordine del giorno.

DIBATTITO SUI PROBLEMI COSTITUZIONALI  
CONCERNENTI IL CAPO DELLO STATO.

Il senatore PERNA, dopo aver brevemente riassunto i termini fondamentali delle proposte illustrate sull'argomento dal Presidente Bozzi, rileva che la concreta esperienza costituzionale ha man mano condotto ad un progressivo ampliamento dei poteri del Presidente della Repubblica. Si è, cioè, affermata una tendenza alla valorizzazione della figura del Capo dello Stato: la quale deve trovare il suo limite nel mantenimento dei caratteri fondamentali che qualificano in senso parlamentare il nostro sistema costituzionale. La cosiddetta « politica » del Presidente della Repubblica deve dunque svolgersi nell'ambito della formula secondo cui questi rappresenta l'unità nazionale.

Ciò premesso, ritiene di poter consentire sulla proposta, formulata dal Presidente Bozzi, di abbreviare da sette a sei anni i termini del mandato presidenziale. Quanto alla ipotizzata abolizione del « semestre bianco », pur trattandosi di un problema che richiede una accurata riflessione, deve tuttavia riconoscersi che le ragioni che ebbero a motivare l'introduzione dell'istituto in sede di Assemblea costituente non hanno, in effetti, trovato riscontro nella pratica: per cui anche su questo punto esprime un positivo orientamento nei confronti delle proposte del Presidente Bozzi. Maggior approfondimento merita il terzo e più delicato profilo, quello, cioè della eventuale non rieleggibilità del Capo dello Stato. Premesso che, in ogni caso, le conclusioni della Commissione non interferirebbero sul mandato presidenziale in corso, occorre al riguardo considerare che le ipotesi di reato presidenziale configurate nella Costituzione mirano a sanzionare solo i comportamenti di più estrema gravità del Presidente della Repubblica, senza che ciò escluda la possibilità di valutazioni più attenuate, quali quelle che possono esprimersi nella mancata rielezione.

Su specifica domanda del senatore PASQUINO, il senatore PERNA precisa di essere contrario al divieto assoluto di rielezione, ma non all'ipotesi di sancire la non immediata rieleggibilità del Capo del-

lo Stato. Fa presente, infine, di non condividere la proposta - a suo tempo formulata dal Presidente Bozzi - di prevedere lo scioglimento delle Camere dopo due crisi di Governo: meccanismo, che a suo avviso genererebbe una alterazione dei rapporti tra Parlamento e Governo.

Il deputato Franco FRANCHI rileva che, diversamente da tutti gli altri organi bicamerali istituiti per legge, che hanno fruito, anche troppo frequentemente, di proroghe, questa Commissione deve invece fare i conti con un termine eccessivamente ravvicinato, che rischia di compromettere le possibilità di trattare l'intera materia.

Osserva quindi che le proposte del Presidente Bozzi concernenti il Capo dello Stato non appaiono sufficientemente motivate. La loro impostazione è tale da non corrispondere in alcun modo alle attese di grandi riforme a suo tempo alimentate nella pubblica opinione, giacché da esse - come dall'intervento, appena conclusosi, del senatore Perna - emerge sostanzialmente una volontà di non modificare in maniera incisiva il sistema costituzionale. I guasti e le inefficienze che sono sotto gli occhi di tutti postulerebbero, all'opposto, che si aprisse un serio ed approfondito dibattito sul sistema democratico parlamentare - cui inefficienze e guasti debbono farsi risalire - confrontandolo con altri sistemi democratici, come quello presidenziale. Le proposte formulate dal MSI-destra nazionale, tendenti a modificare i meccanismi di elezione del Capo dello Stato ed a caratterizzare il sistema in senso presidenziale, sono state respinte per una sorta di pregiudiziale « paura del tiranno »: ma non sono certo tiranni i presidenti degli Stati Uniti d'America e della Repubblica francese, paesi di cui si invidia la stabilità politica. Pur senza preve-

dere modificazioni dei poteri del Capo dello Stato, il partito socialista italiano aveva a suo tempo mostrato un orientamento favorevole nei confronti della sua elezione diretta da parte del corpo popolare. A sua volta, la democrazia cristiana ha presentato proposte di legge per l'elezione popolare diretta dei sindaci. Ciò significa, invero, che da più parti si avverte l'esigenza di più appaganti forme di democrazia diretta, quali l'elezione popolare dei capi degli esecutivi, nell'ambito di una generale tendenza alla valorizzazione degli organi monocratici, cui corrisponde una crescente sfiducia nei confronti di quelli collegiali. Già in periodo fascista, durante la Repubblica sociale, studiosi come Biggini e Rolandi Ricci, formulando progetti costituzionali di intonazione democratica, avevano mostrato orientamenti di questo tenore; in particolare, Rolandi Ricci aveva previsto l'elezione diretta del Capo dello Stato e la sua non rieleggibilità.

Coerentemente alle sue posizioni, il gruppo del MSI-destra nazionale ribadisce quindi la sua netta opzione per un sistema presidenziale di tipo francese; mostrandosi tuttavia disponibile, in linea subordinata, anche alla sola introduzione dell'elezione popolare diretta del Capo dello Stato - che di per sé rappresenterebbe un elemento di grandissima novità - pur senza modifica dei poteri attualmente attribuitigli dalla Costituzione.

Il Presidente RUMOR, allo scopo di consentire ai commissari di partecipare alla seduta comune dei due rami del Parlamento che ha già avuto inizio, rinvia il seguito del dibattito alla prossima seduta, che si terrà domani venerdì 28 settembre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,30.

30.

## **SEDUTA DI VENERDÌ 28 SETTEMBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RUMOR**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Seguito del dibattito sui problemi concernenti il Capo dello Stato</b>	
PRESIDENTE .....	317
RUFFILLI .....	315
PASQUINO .....	316
LABRIOLA .....	316

VENERDÌ 28 SETTEMBRE 1984, ORE 9. —  
*Presidenza del Vicepresidente RUMOR.*

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI PROBLEMI CONCERNENTI IL CAPO DELLO STATO.

Il senatore RUFFILLI osserva che nell'esaminare il tema del Presidente della Repubblica occorre prendere le mosse dall'analisi del sistema istituzionale nel suo complesso. Dopo aver ribadito che il gruppo della democrazia cristiana intende muoversi nell'ambito della Costituzione vigente e del sistema parlamentare con essa sancito, auspica un rafforzamento congiunto del Parlamento e del Governo, un più chiaro rapporto tra maggioranza ed opposizione nonché il rafforzamento delle possibilità di scelta dell'elettorato.

Considera inopportuna una modificazione del sistema attuale in senso semi-presidenziale, dichiarandosi contrario alla elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica nonché ad un aumento dei suoi poteri che fuoriesca dalla logica del Governo parlamentare; si dichiara invece favorevole al mantenimento del collegio elettorale per la elezione del Presidente della Repubblica così come previsto nella Costituzione.

Osserva poi che fin dalla presidenza Einaudi i poteri del Capo dello Stato hanno subito una specificazione di fatto — ivi compresa anche una forma di supplenza

nella formazione delle maggioranze di Governo in periodi politicamente difficili — che necessiterebbe probabilmente di essere regolamentata; in questo senso sembra muoversi anche il Presidente Bozzi, proponendo che lo scioglimento delle Camere debba essere motivato. Nel contempo tuttavia occorre non irrigidire eccessivamente tali poteri, mantenendo la fluidità loro necessaria: non è quindi realistico ipotizzare un potenziamento in questo senso del ruolo del Presidente della Repubblica come fattore di stabilità. Lo scioglimento delle Camere dovrebbe evolvere verso ipotesi di autoscioglimento, attribuendo al Presidente della Repubblica esplicitamente la funzione di garante di un corretto funzionamento di poteri statali: un ruolo quindi non notarile bensì magistratuale.

Per quanto concerne la durata del mandato, osserva che il tema va affrontato avendo riguardo alla logica complessiva della figura del Presidente della Repubblica; dopo essersi dichiarato favorevole all'abolizione del semestre bianco osserva che, mantenendo l'attuale durata del mandato, la rielezione non dovrebbe essere consentita, mentre potrebbe esserlo riducendo la durata del mandato.

Si dichiara perplesso sulle proposte del Presidente Bozzi circa le modalità di elezione del Presidente della Repubblica, che rischiano, a suo avviso, di politicizzare eccessivamente la scelta, dichiarandosi in-

vece favorevole al mantenimento dell'assetto attualmente previsto dalla Costituzione, con eventuali semplificazioni dopo il sesto scrutinio, sempre tuttavia al di fuori di una logica bipolare.

Il senatore PASQUINO si dichiara convinto che il tema del Presidente della Repubblica vada inquadrato nell'ambito del riassetto complessivo della democrazia parlamentare, la cui forma potrà essere modificata sulla base di variazioni che dovessero intervenire sia nella formazione del Parlamento sia nel sistema elettorale; variazioni che si rifletterebbero inevitabilmente sulle modalità di elezione e sui compiti del Presidente della Repubblica. Nelle indicazioni formulate dal Presidente Bozzi permangono alcune lacune, conseguenti al suo stesso presupposto di apportare al sistema ritocchi limitati; presupposto non condiviso da coloro che ritengono necessari ritocchi maggiormente incisivi.

Per quanto concerne la durata del mandato presidenziale, ricorda che molti dei sistemi democratici attualmente esistenti prevedono la monarchia e quindi non considerano il problema della durata del mandato del Capo dello Stato; i rimanenti prevedono o un mandato di breve durata con possibile rieleggibilità, o un mandato di durata media escludendo la rieleggibilità. Personalmente si dichiara favorevole al mantenimento della durata attuale del mandato escludendo la rieleggibilità, ivi compresa quella non immediata. Una durata del mandato superiore a quella del corpo elettorale, affiancata dalla non rieleggibilità, consentirebbe di svincolare il Presidente della Repubblica dal controllo partitico. Si dichiara inoltre favorevole all'abolizione del semestre bianco.

A suo parere, il corpo elettorale che elegge il Presidente della Repubblica dovrebbe essere costituito esclusivamente dai parlamentari, escludendo quindi i rappresentanti delle regioni, la cui rappresentanza sarebbe assicurata dal Senato qualora venisse sancita una sua composizione su base accentuatamente regionale.

Per quanto riguarda le modalità di elezione si dichiara favorevole al mantenimento del sistema attuale.

I problemi enunciati possono comunque trovare una diversa soluzione a seconda di quali saranno i poteri e i compiti attribuiti al Capo dello Stato, che tuttavia a loro volta dipenderanno dalle modifiche che verranno eventualmente apportate al sistema elettorale ed alla figura del Presidente del Consiglio: qualora infatti venisse mantenuto un forte controllo partitico sulla formazione del Governo potrebbe essere anche ipotizzabile la elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica.

La figura del Presidente della Repubblica dovrebbe assumere i connotati di una « magistratura eccezionale » per la soluzione di una serie di problemi, quali ad esempio crisi e scioglimento delle Camere e designazione del Presidente del Consiglio, che, *rebus sic stantibus*, non potrebbero trovare altrimenti soluzione.

Al Presidente della Repubblica dovrebbe spettare il giudizio sulla costituzionalità (e quindi sulla eventuale reiterabilità) dei decreti-legge; sarebbe opportuno inoltre rafforzare i suoi poteri in materia di trattati internazionali, magistratura, forze armate, sicurezza dello Stato.

Il deputato LABRIOLA, dopo aver ricordato che il PSI sostiene ormai da tempo la necessità di dare completezza ad una reale forma di governo parlamentare, osserva che in tale ambito il Presidente della Repubblica assume funzioni di mera garanzia, non operatore di indirizzo politico ma tutore del buon funzionamento del sistema.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica sarebbe in contraddizione con questa premessa, poiché lo doterebbe della massima rappresentatività rispetto a tutti gli altri organi costituzionali, creando problemi nelle sue relazioni con questi ultimi. Si dichiara poi favorevole al mantenimento dell'attuale sistema di elezione, pur considerando con interesse meccanismi che evitino l'eccessivo ripetersi del numero degli scrutini.

Se in Commissione prevarrà la tesi dell'attribuzione della fiducia al solo Presidente del Consiglio, i poteri del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo risulteranno comunque in qualche modo attenuati.

Nega che possa esistere nello Stato democratico il concetto stesso di prerogative del Presidente della Repubblica, la possibilità cioè di sottrarre alcuni settori della sua attività al controllo democratico diffuso: non appare quindi necessario trasferire dall'esecutivo al Presidente della Repubblica alcune funzioni, ad esempio in materia di politica estera, mentre occorre piuttosto costringere il Governo ad esercitarle correttamente. Lo stesso discorso vale anche per quanto concerne la decretazione d'urgenza: al riguardo sottolinea che già attualmente il Presidente della Repubblica ha la possibilità di esercitare — e talora lo ha fatto in concreto — un controllo di costituzionalità sui decreti-legge. Il gruppo socialista si dichiara inoltre disponibile a prevedere ulteriori limiti alla decretazione d'urgenza, rispetto a quelli previsti nell'articolo 77 della Co-

stituzione, a fronte di una diversa disciplina complessiva delle fonti normative.

Dopo essersi dichiarato favorevole al mantenimento del collegio per l'elezione presidenziale nella forma attualmente sancita dalla Costituzione, propone il mantenimento del semestre bianco, purché venga previsto in tale periodo un potere di scioglimento delle Camere circondato da alcune garanzie supplementari di carattere procedimentale, magari attribuendo valore vincolante al parere dei Presidenti delle due Camere.

Per quanto concerne infine i poteri del Presidente della Repubblica nella sua qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, si riserva di affrontare il tema nell'ambito del dibattito sull'ordinamento giudiziario.

Il Presidente RUMOR avverte che la Commissione sarà convocata a domicilio. Ricorda poi che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi è convocato per mercoledì 3 e giovedì 4 ottobre 1984 alle ore 16.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,45.

PAGINA BIANCA

**31.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 OTTOBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Seguito e conclusione del dibattito sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato:</b>	
<b>PRESIDENTE</b> .....	321
<b>PRETI</b> .....	321
<b>FRANCHI</b> .....	321

GIOVEDÌ 4 OTTOBRE 1984, ORE 9,30. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI  
PROBLEMI COSTITUZIONALI CONCERNENTI IL  
CAPO DELLO STATO.

Il deputato PRETI fa presente che il PSDI è favorevole al mantenimento del sistema di elezione del Presidente della Repubblica così come attualmente previsto dalla Costituzione; esprime poi alcune perplessità sulla proposta del Presidente Bozzi circa il ricorso al ballottaggio dopo il terzo scrutinio, ritenendo che tale sistema potrebbe dare luogo a sorprese. La riduzione del mandato presidenziale a sei anni appare scarsamente significativa; si dichiara invece d'accordo sulla proposta che un eventuale impedimento permanente del Presidente della Repubblica venga dichiarato dai Presidenti delle due Camere e da quello della Corte costituzionale, nonché sulla elezione del nuovo Presidente entro quindici giorni dall'accertamento dell'impedimento permanente o dalla morte del predecessore.

Propone poi che il Presidente della Repubblica abbia l'obbligo di sciogliere le Camere dopo il verificarsi della terza crisi di Governo nel corso della legislatura e che, al di fuori di questa ipotesi, possa sciogliere anticipatamente le Camere in oc-

casione di grave crisi nazionale; in questo caso dovrebbe sentire i Presidenti delle due Camere ed ottenere parere conforme e motivato da parte della Corte costituzionale.

Il deputato FRANCHI, in aggiunta a quanto già detto nel suo intervento, desidera precisare che, quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata ed il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica deve poter disporre di poteri eccezionali per un tempo limitato, al fine di adottare provvedimenti che devono essere ispirati alla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti. In tale periodo il Parlamento non potrà essere sciolto.

Il Presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la discussione sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato.

Comunica che la prossima seduta avrà luogo giovedì 11 ottobre 1984, alle ore 9,30.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10.

PAGINA BIANCA

**32.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 OTTOBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE PERNA**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Introduzione all'esame dei temi concernenti la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie:</b>	
PRESIDENTE .....	326, 327, 329
RODOTÀ .....	325
VASSALLI .....	326
ANDREATTA .....	328

GIOVEDÌ 11 OTTOBRE 1984, ORE 9,30. —  
Presidenza del Presidente BOZZI.

INTRODUZIONE ALL'ESAME DEI TEMI CONCERNENTI LA GIUSTIZIA; I DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il deputato RODOTÀ, introducendo il tema dei diritti di libertà e di partecipazione, osserva che le critiche più fondate che vengono portate al testo costituzionale vertono sia sulla inadeguatezza del catalogo dei diritti, sia sulla attitudine a determinare le condizioni che rendano possibile l'attuazione dei diritti proclamati.

Il tema delle libertà si incontra qui con quello delle « grandi decisioni », tendenzialmente irreversibili, per le quali devono essere previste procedure diverse da quelle attuali, al fine di assicurare ai cittadini un diritto effettivo di partecipazione, anche attraverso una riformulazione dell'istituto del *referendum* e della iniziativa legislativa popolare.

Una dimensione fondamentale per la ridefinizione del quadro delle libertà è rappresentata dall'informazione. Il tasso di

democrazia di un sistema può essere infatti determinato in base alla quota di informazioni rilevanti che circolano al suo interno ed alle modalità della loro circolazione. Per dare un significato concreto alla formula « società dell'informazione » è necessario mettere a punto un quadro istituzionale adeguato, anche in relazione a quanto è stato fatto in altri paesi. Dopo aver citato le forme di tutela previste nella Costituzione spagnola del 1978 e, in quella portoghese, ricorda la decisione della Corte costituzionale tedesca del 1983 — in tema di legittimità della legge sul censimento — che ha costruito un nuovo diritto fondamentale, il « diritto all'autodeterminazione informativa », affermando inoltre che la protezione dei dati, la raccolta, il trattamento e la circolazione delle informazioni, costituiscono un requisito per la legalità stessa dell'azione pubblica: appare quindi opportuna una riformulazione dell'articolo 21 della Costituzione che, oltre ad un esplicito riferimento alla comunicazione per immagini, preveda ad esempio la complessiva trasparenza del settore dei mezzi di informazione e delle strutture che trattano l'informazione, nonché degli assetti proprietari dei soggetti che agiscono in detto settore.

Considera inoltre il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi

la via per rendere trasparenti e controllabili una serie di processi di decisione.

Nel momento in cui si affronta la disciplina costituzionale dell'informazione non può essere elusa l'affermazione della eguaglianza nell'accesso alle informazioni da parte dei soggetti costituzionali.

Per quanto concerne il segreto, osserva che esso deve essere tale solo nei casi previsti dalla legge; il diritto alla riservatezza deve sostanziarsi in un diritto all'autodeterminazione informativa, con finalità non tanto di tutela della riservatezza quanto di prevenzione di pratiche discriminatorie.

Circa l'opportunità di mantenere il riferimento al buon costume, evidenzia la tendenza in atto a sostituirlo con la tutela della sensibilità dei minori.

Occorre considerare la crescita della possibilità di informazione al fine di consentire la contestazione di decisioni, la formulazione di decisioni alternative nonché una consistente redistribuzione dei poteri. Le ipotesi di soluzione testè indicate sono volte alla creazione di un quadro istituzionale che diminuisca i rischi connessi alla tendenza verticistica ed autoritaria in atto nelle istituzioni.

Il controllo continuo e capillare dei cittadini può certamente favorire l'efficienza amministrativa; in questo quadro meriterebbe di essere rivista la distinzione tra diritti ed interessi.

Passando poi al tema degli interessi diffusi, osserva che l'affermazione del diritto all'ambiente, rivendicata dalle associazioni protezionistiche, deve essere collegata all'ampia azionabilità da parte di singoli o di gruppi, in mancanza della quale rimarrebbe soltanto un'affermazione vuota. Avviandosi alla conclusione, sottolinea l'opportunità di introdurre strumenti che permettano il venir meno del reato di vilipendio, nonché la presa in considerazione delle nuove identità collettive.

Il Presidente BOZZI prega il deputato Rodotà e gli oratori che intervengono dopo di lui di voler tradurre i concetti espressi nei loro interventi in forma normativa.

Il senatore VASSALLI, introducendo il tema della giustizia, dopo aver premesso che il suo intervento comprenderà proposte di modifica sia delle norme costituzionali che di leggi ordinarie, ricorda che sulle materie di competenza della Commissione sono stati presentati alle Camere diversi progetti di legge, alcuni dei quali già in corso di esame: ricorda ad esempio la riforma della Commissione Inquirente, la responsabilità dei magistrati, l'istituzione del giudice di pace, la limitazione dei poteri del pubblico ministero e dei pretori nel campo della libertà personale, la riforma del codice penale, la riforma del Consiglio superiore della magistratura, quella della Corte dei conti e molti altri ancora. Uno dei compiti della Commissione quindi sarà certamente quello di tracciare un confine tra quanto intende proporre e quanto è già all'esame delle Camere.

Considera la riforma delle circoscrizioni giudiziarie un elemento essenziale per avviare a soluzione la crisi della giustizia; il Parlamento deve dettare precisi criteri in materia, mediante una legge-delega al Governo. Anche una maggiore diffusione del giudice monocratico permetterebbe di migliorare il funzionamento della giustizia; a ciò si collega la tematica dell'alleggerimento dei compiti della giustizia ordinaria. Al riguardo tutta la materia inerente i tentativi di soluzione di controversie in sede diversa da quella giudiziaria dovrà essere oggetto di attenzione da parte della Commissione; a questo argomento si collega inoltre il disegno di legge relativo alla istituzione dei giudici di pace.

Per quanto concerne i magistrati, sostiene la necessità di rivedere le norme relative al reclutamento e di affrontare il tema del tirocinio: la distinzione tra giudici di merito e giudici di legittimità dovrebbe poi — a suo avviso — sfociare in una distinzione a livello di carriera tra progressione economica e progressione funzionale.

Osserva poi che le norme relative all'ordinamento giudiziario sono in gran parte mancanti: quelle esistenti sono con-

fuse, disorganiche e spesso lacunose: un eventuale riordino tuttavia è reso difficile anche dai profondi dissensi su ciò che l'ordinamento giudiziario dovrebbe essere.

Lamenta che il Consiglio superiore della magistratura abbia assunto di fatto una funzione legislativa che non gli compete. Esprime poi alcune perplessità circa la eliminazione delle Corti d'assise nella loro composizione popolare.

Per quanto concerne il pubblico ministero, ricorda che la tradizione italiana si è sempre mossa nella direzione di un pubblico ministero indipendente dal potere esecutivo, anche se il raccordo con quest'ultimo potrebbe proprio aver luogo attraverso tale organo. Al fine di garantire un migliore raccordo tra la giustizia e gli altri poteri dello Stato sarebbe necessaria una migliore definizione delle funzioni del ministro della giustizia, attribuendogli tra l'altro il dovere di promuovere l'azione disciplinare e di riferire al Parlamento.

Considera poi negativamente l'attuale indipendenza dei magistrati del pubblico ministero rispetto al capo dell'ufficio, auspicando una struttura gerarchica.

L'attuale funzionamento del Consiglio superiore della magistratura appare insoddisfacente e indebita l'assunzione di funzioni politiche da questo operata.

La riforma delle istituzioni dovrebbe tendere a chiarire i limiti delle funzioni del Consiglio superiore della magistratura (procedendo anche ad una modifica della sua composizione con maggiore spazio per i componenti laici), nonché ad una riforma dell'ordinamento giudiziario, in base agli articoli 105 e 108 della Costituzione.

Sempre in tema di Consiglio superiore della magistratura lamenta i ritardi nell'assegnazione degli uffici direttivi — spesso dovuti a contrasti politici — e la macchinosità delle procedure; è stato proposto da alcuni di rendere la sezione disciplinare completamente autonoma rispetto al CSM, ma su questa proposta si registrano numerosi dissensi.

I consigli giudiziari dovrebbero avere il compito di alleggerire in sede locale le funzioni del CSM e prevedere quindi la

presenza di laici; si tratta tuttavia di un tema molto delicato in quanto suscettibile di scontri politici.

Altro problema delicato è quello della responsabilità civile dei magistrati; per quanto concerne la riparazione alle vittime degli errori giudiziari è stato presentato un progetto di legge che prevede la riparazione pecuniaria in caso di carcerazione ingiustamente subita, quando sia intervenuta sentenza assolutoria: non vengono tuttavia presi in considerazione tutti gli altri possibili casi di carcerazione illegittima.

La responsabilità disciplinare dei magistrati è attualmente regolata in maniera ambigua ed equivoca: il disegno di legge presentato recentemente dal Governo dovrebbe consentire di dare alla materia un assetto soddisfacente.

Rileva poi che il principio della obbligatorietà dell'azione penale viene considerato intangibile anche se responsabile in buona parte del mal funzionamento della giustizia, e benché spesso rimanga un semplice *flatus vocis*.

Uno strumento importante per garantire un miglior funzionamento della giustizia sarebbe quello della degiurisdizionalizzazione, la risoluzione cioè di materie giudiziarie per via diversa da quella giudiziaria per quanto concerne la criminalità minore e le piccole controversie civili. Occorrerebbe inoltre trovare qualche soluzione atta a permettere la decadenza dell'azione penale per decorso di tempo.

Ricorda infine che sono state prospettate da alcuni proposte di riforma della Corte costituzionale, riguardanti sia la composizione che i compiti; a suo avviso tuttavia quest'organo finora ha funzionato bene ed eventuali riforme non sono particolarmente urgenti.

Il Presidente BOZZI rileva che alcune delle questioni sollevate dal senatore Vassalli potranno essere oggetto di modifica costituzionale mentre altre potranno essere regolate con legge ordinaria; anche su queste ultime tuttavia la Commissione potrà formulare proposizioni ai due rami del Parlamento.

Il deputato ANDREATTA, introducendo il tema del governo dell'economia, dopo aver premesso che il fondamento di una Costituzione rigida è nel regolare il rapporto tra le generazioni successive e quindi qualsiasi decisione assunta oggi sarà in grado di influenzare le generazioni future, osserva che un accumulo di debito pubblico crea generalmente come conseguenza un trasferimento di maggiori problemi futuri tra produttori e non produttori. Esiste certamente la tradizione keynesiana che preferisce lasciare al Governo del tempo la responsabilità di trovare la migliore ripartizione tra politica fiscale e politica monetaria; considera tuttavia opportuna una ridefinizione dell'attuale previsione costituzionale dell'articolo 81, sul modello del sistema tedesco, anche tenuto conto del prolungato *deficit* di parte corrente presente nel sistema italiano; appare necessario quindi ridurre la discrezionalità del legislatore in materia di bilancio.

Nell'articolo 81 della Costituzione, così come attualmente formulato, nulla si dice infatti circa la necessità di copertura del bilancio: si è creata perciò la possibilità di una copertura puramente formale, mentre sono state trascurate le affermazioni della Corte costituzionale relative alla copertura pluriennale.

Considera la legge finanziaria uno strumento estremamente pericoloso, in quanto stabilisce la possibilità di introdurre nuove spese e contestualmente prevederne la copertura, rendendo inoltre particolarmente complesso il procedimento di approvazione del bilancio, per il quale l'interesse delle Camere si è mostrato assai modesto.

Illustra poi la sua proposta di nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione — risultato anche di una esperienza da lui personalmente sofferta — che è del seguente tenore: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci per l'anno successivo, le previsioni per le entrate e per le spese per l'ulteriore quadriennio e il rendiconto presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per un periodo non superiore ai trenta giorni.

Sessanta giorni prima della presentazione del bilancio, le Camere approvano il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti sotto qualunque forma per i cinque anni successivi dopo aver valutato le conseguenze dell'aumento del debito pubblico sull'equilibrio economico e finanziario dell'economia. L'ammontare dei prestiti per ciascun anno non può superare le spese per investimento previste nel bilancio di competenza di quel medesimo esercizio sia dello Stato e sia di tutti gli enti pubblici. Le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. La stessa legge può invece variare le aliquote fissate dalla legislazione tributaria in vigore, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione esistente per il quinquennio successivo, abrogare leggi di spesa o ridurre l'ambito operativo. Essa deve, inoltre, contenere l'indicazione dei fondi di parte corrente e di conto capitale previsti per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi di spesa o per eventuali riduzioni di entrate nel quinquennio successivo. I fondi costituiti a fronte del gettito di nuove imposte che il Governo intende proporre in corso di esercizio non possono essere utilizzati per il finanziamento di nuove leggi di spesa, prima dell'approvazione definitiva dei rispettivi disegni di legge sull'entrata.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese ovvero riduzioni di entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte per il quinquennio successivo utilizzando esclusivamente i fondi previsti in bilancio di cui al comma precedente. In caso di calamità naturali e di pericoli per la sicurezza del Paese, nuove spese possono essere eccezionalmente finanziate con il ricorso a nuove entrate.

Le leggi che prevedono spese in conto capitale o spese correnti per specifici interventi non possono avere un'efficacia superiore al quinquennio.

Ogni iniziativa legislativa presentata dal Governo o da singoli parlamentari deve essere accompagnata da una relazione sot-

toscritta dal Ragioniere generale dello Stato che ne valuti le conseguenze sul bilancio, da presentare alle Camere entro un mese dalla richiesta della Presidenza.

Analoga valutazione da rilasciare entro una settimana è richiesta per ciascun emendamento presentato dal Governo o dai singoli parlamentari. Per le spese continuative la relazione del Ragioniere generale dello Stato deve fornire elementi circa la probabile evoluzione della spesa oltre il quinquennio.

La Corte dei conti in sede di esame del rendiconto deve valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti.

Nei sei mesi precedenti lo scioglimento delle Camere, non possono essere presentati provvedimenti legislativi che aumentino le spese o riducano le entrate.

Durante la sessione di bilancio nessun provvedimento legislativo con effetto sulle spese o sulle entrate può essere approvato dalle Camere.

Lo Stato non può fornire garanzie né concedere crediti e anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione.

La Corte dei conti è abilitata a investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo ».

*Norma transitoria:*

« Il saldo di parte corrente del bilancio deve essere ridotto di un terzo rispetto al livello dell'esercizio 1985 in ciascuno dei tre esercizi successivi ».

Dopo aver osservato che o si perviene ad una modifica dell'articolo 81 della Costituzione, oppure tanto vale sopprimerlo, lasciando al libero gioco politico la copertura delle leggi di spesa, ed a ciascuna forza politica l'assunzione delle relative responsabilità, si riserva di formulare successivamente una proposta sulle garanzie costituzionali da dare alla Banca centrale.

Il Presidente BOZZI rinvia il dibattito ad altra seduta.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12.

PAGINA BIANCA

**33.**

## **SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 OTTOBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

**INDI**

**DEL VICEPRESIDENTE RUMOR**

**SOMMARIO**

	PAG.
<b>Sui lavori della Commissione:</b>	
PRESIDENTE .....	333
RODOTÀ .....	333
FOSSON .....	333
<b>Introduzione all'esame dei temi concernenti i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie:</b>	
PRESIDENTE .....	336
GIUGNI .....	333
MAFFIOLETTI .....	335

GIOVEDÌ 18 OTTOBRE 1984, ORE 9. — *Presidenza del Presidente BOZZI, indi del Vicepresidente RUMOR.*

#### SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il deputato RODOTA, richiamandosi ad alcune osservazioni formulate dal senatore Scoppola in sede di Ufficio di Presidenza allargato, lamenta un certo depotenziamento della Commissione plenaria rispetto ai lavori che si stanno svolgendo nello stesso Ufficio di Presidenza allargato; al che fa riscontro la scarsa partecipazione dei commissari alle sedute plenarie. Ritiene che si dovrebbe trovare il modo di ovviare a tale situazione.

Il senatore FOSSON, associandosi a questi rilievi, sottolinea anche la scarsa partecipazione dei commissari ai lavori dei gruppi preparatori, che ne ha compromesso la funzionalità.

Il Presidente BOZZI rileva che l'Ufficio di Presidenza allargato sta lavorando al fine di predisporre un testo base per la relazione conclusiva, che verrà portato all'esame della Commissione plenaria, presumibilmente, a partire dalla seduta prevista per il 25 ottobre prossimo. È stato comunque a suo tempo deciso che ai

lavori dell'Ufficio di Presidenza allargato possano partecipare tutti i commissari che intendano farlo. Quanto ai rilievi sul funzionamento dei gruppi preparatori, ricorda che essi sono stati regolarmente convocati; la partecipazione poi dei commissari ai lavori non può che essere rimessa al loro senso di responsabilità.

#### INTRODUZIONE ALL'ESAME DEI TEMI CONCERNENTI I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il senatore GIUGNI, introducendo il tema dei sindacati e delle relazioni industriali, fa presente che l'argomento della costituzione economica, con riferimento ai rapporti sindacali, merita una trattazione approfondita. Esiste infatti un aspetto che concerne la legge ordinaria, ed un aspetto che riguarda più specificamente la Costituzione: le leggi di attuazione infatti talvolta sono mancate, talaltra sono state inutili. Passando specificamente all'esame dell'articolo 39 della Costituzione, osserva che si tratta di una norma chiave dell'ordinamento sindacale che ha avuto una vicenda molto singolare, poiché l'ordinamento sindacale esistente si è sviluppato non in contrasto ma al di fuori dell'articolo 39; si è formata infatti una costituzione

materiale diversa da quella formale. È necessario quindi che la Commissione formuli alcune proposte, al fine di far coincidere la costituzione materiale con quella formale, evitando di dar vita ad un altro articolo della Costituzione che, come l'attuale articolo 39, rimanga inattuato.

Quando questa norma costituzionale venne formulata, mancava un riferimento concreto alla realtà; essa è stata quindi il frutto di un compromesso tra il vecchio corporativismo e il principio della libertà sindacale che ancora non era stato verificato attraverso l'esperienza concreta; si è quindi trattato di una norma collegata a modelli ideologici piuttosto che empirici. L'idea chiave dell'articolo 39 è quella di consentire il pluralismo sindacale; il collegamento tuttavia con la realizzazione dei contratti collettivi *erga omnes* ha finito per dar luogo ad una formula che presuppone necessariamente un sindacato ricondotto ad unità, o comunque uno spirito fortemente unitario. Inoltre quando venne elaborata la norma dell'articolo 39 non ci si rendeva conto che i rapporti collettivi possono investire un numero di lavoratori molto elevato e quindi difficilmente verificabile.

Il problema del conferimento ai sindacati della capacità contrattuale *erga omnes*, tuttora esistente, si è fortemente minimizzato; dall'applicazione di tale norma quindi deriverebbero forti attriti, ma benefici molto modesti. Rileva inoltre che l'articolo 39 non si presta neppure ad una lettura reazionaria, poiché l'imposizione di limitazioni e controlli al sindacato attraverso tale strada si rivela impossibile.

Il sistema sindacale è nuovamente in una fase molto fluida di passaggio da una struttura di pluralismo conflittuale ad una di concertazione sociale — nella quale lo Stato assume una funzione di protagonismo politico — che non riscuote l'accordo di tutte le forze politiche e suscita resistenze all'interno dei sindacati stessi; la costituzionalizzazione di questa fase sarebbe quindi poco realistica. Si è verificata inoltre una lacerazione dell'unità sindacale che potrà condurre a sviluppi non prevedibili.

Per questi motivi, anche al fine di evitare di ricreare un modello astratto di rapporti, appare preferibile una serie di soluzioni sperimentali per problemi specifici. Alcuni settori produttivi hanno ancora problemi di efficacia di contratti *erga omnes*; a questa esigenza tuttavia potrebbe supplire una soluzione simile a quella prevista dalla legge del 1959, o a quella adottata dal sistema francese.

Il problema più urgente appare invece quello della efficacia dei contratti aziendali, attraverso i quali viene operata la ristrutturazione delle aziende o la mobilità dei lavoratori: occorre infatti tutelare i diritti di questi ultimi, stabilendo nel contempo regole procedurali certe. Le soluzioni potranno essere individuate con lo strumento della legge ordinaria, purché ci si liberi dal vincolo costituito dall'articolo 39 della Costituzione.

La condizione per pervenire alla individuazione di criteri alternativi volti ad identificare la rappresentatività dei sindacati è la soppressione del secondo e terzo comma dell'articolo 39 e la loro sostituzione con una norma di principio; occorre poi stabilire che la legge ordinaria regola le norme relative alla rappresentatività dei sindacati ove necessario.

Passando all'esame dell'articolo 40 della Costituzione, osserva che non si tratta di procedere alla sua revisione, ma piuttosto alla sua attuazione. Esiste una convergenza fra le forze politiche circa una formula attuativa priva di conseguenze traumatiche, anche sulla base dei principi dell'autoregolamentazione; ciò che manca dunque non è il materiale su cui lavorare, bensì una più precisa volontà politica.

Rileva poi che l'articolo 46 della Costituzione presenta una struttura precettiva molto ambigua, poiché finalizza la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende a determinati obiettivi, con il rischio quindi di dare vita ad una collaborazione interclassista che non sembra molto popolare nel mondo sindacale.

La democrazia industriale è tipica della grande impresa; la diffusione di piccole e medie attività produttive rende ne-

cessaria l'acquisizione di nuove formule fra cui quella della partecipazione a livello territoriale.

Per quanto concerne il CNEL, osserva che questo organismo, così come è attualmente strutturato, è profondamente inutile e rappresenta un « mostro » rispetto ad alcune concezioni correnti nella dottrina giuridica. Il CNEL infatti è stato costituito sulla base dei principi che governano la struttura democratica, invece che su quelli che presiedono alla rappresentanza di interessi.

Per consentire uno spedito *iter* parlamentare dei progetti di riforma del CNEL, è necessario che la Commissione chiarisca che non intende fare di questo organo una terza Camera: esso deve quindi essere regolato con legge ordinaria, in grado di correggere le disfunzioni che ne hanno determinato il fallimento.

Il senatore MAFFIOLETTI, introducendo il tema della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie, dopo aver ricordato di aver già provveduto ad inviare alla Commissione un documento scritto, osserva che il degrado della pubblica amministrazione, conseguente ad una sottovalutazione dei problemi ad essa inerenti, è stato ulteriormente accentuato dagli effetti del blocco del sistema politico dovuto al mancato ricambio.

Alla nascita delle regioni non ha fatto seguito la necessaria riforma dei ministeri, con un conseguente « sganciamento » nel quale l'esecutivo ha avuto una grave responsabilità; non si può ignorare infatti il cattivo uso fatto fino ad oggi dei poteri di organizzazione; il mantenimento dell'impianto ministeriale preesistente ha consentito poi un consistente recupero del potere centrale.

Soltanto con il rapporto Giannini infatti che, per la prima volta nella storia dell'Italia repubblicana, ha sollecitato la formulazione di direttive del Parlamento in una materia che era stata sempre considerata nella prassi una « riserva governativa », quest'ultimo ha avuto una visione organica delle questioni amministrative; a ciò è seguita la legge quadro sul

pubblico impiego e la indagine del FOR-MEZ.

L'insieme di ritardi, inadempienze e globale disorganicità circa l'attuazione del rapporto Giannini è stata riesaminata il 10 aprile 1984 dalla Commissione affari costituzionali del Senato, che ha approvato uno schema di proposte all'Assemblea che evidenzia come il materiale di studio sia stato ormai acquisito e occorra adesso passare alla fase di attuazione.

È necessario infatti realizzare il superamento della struttura ministeriale unica; introdurre forme più agili di accorpamento anche temporaneo degli uffici riducendo le direzioni generali; limitare ad un numero assai contenuto i ministeri da conservare, superare la struttura tradizionale con organismi qualificati per la programmazione nei settori più direttamente investiti dalle competenze regionali; realizzare in taluni casi il riaccorpamento delle funzioni; introdurre un modello di unità amministrativa diverso dai ministeri che, facendo capo ad un ministro, accorpi diversi uffici originariamente allocati in differenti amministrazioni, in base ad esigenze di programma e per il perseguimento di obiettivi determinati.

Dall'applicazione dei suddetti criteri deriva un'ipotesi di amministrazione che prevede una riforma non solo di tipo verticale ma anche orizzontale.

È necessario procedere al potenziamento degli uffici periferici dello Stato ed al loro raccordo con l'attività delle regioni; occorre inoltre attribuire parte delle funzioni statali non soltanto alle regioni ma anche direttamente ai comuni.

I limiti che fino ad ora hanno condizionato la vita delle regioni e delle autonomie locali possono essere identificati nella mancanza di modifiche alla struttura ministeriale preesistente; nella carenza di una legislazione tributaria modellata sul sistema regionale; nello stratificarsi di una legislazione statale di dettaglio in luogo delle leggi di principi; nello stravolgimento del rapporto ministeri-regioni.

Questo complesso di problemi costituisce un banco di prova essenziale: occorre infatti superare la rigidità dell'apparato

amministrativo, prendendo inoltre in esame il problema del reclutamento e della formazione del personale che dovrebbe consentire la strutturazione di una amministrazione agile, capace di agire per programmi. A tal fine occorre valorizzare la professionalità, inserire nuove professionalità rivalutando la scuola superiore della pubblica amministrazione; prevedere un nuovo assetto della dirigenza statale ed una nuova politica dei quadri amministra-

tivi, che presupponga inoltre una diversa struttura dell'ordinamento universitario in grado di dar vita ad una autentica cultura dell'amministrazione.

Il Presidente RUMOR rinvia il dibattito alla seduta di domani, 19 ottobre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 11.

34.

## **SEDUTA DI VENERDÌ 19 OTTOBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Dibattito sui temi concernenti: la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie:</b>	
PRESIDENTE .....	341
MANCINO .....	339
GALLO .....	340

VENERDÌ 19 OTTOBRE 1984, ORE 9. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI: LA GIUSTIZIA; I DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il senatore MANCINO, intervenendo sui temi concernenti il sistema delle autonomie, osserva che l'articolo 5 della Costituzione, nonostante alcuni sforzi episodici del legislatore, non ha ancora trovato una puntuale attuazione. Rileva poi che le norme previste in Costituzione relative all'ordinamento regionale dovrebbero dare vita ad un impianto alquanto diverso da quello che è stato finora realizzato; il primo comma dell'articolo 118 della Costituzione è stato utilizzato senza prestare la dovuta attenzione al terzo comma dello stesso articolo; le regioni hanno fatto un uso scarso e disorganico dello strumento della delega della quale le province sono state troppo raramente destinatarie.

È necessario correlare il dettato del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione con quello degli articoli 128 e 129. Il Costituente ha voluto affermare che comuni e province sono enti esponenti dello Stato, dotati di autonomia ri-

spetto all'ordinamento regionale: appare quindi difficile che la disciplina delle funzioni di tali enti possa essere fissata dalle regioni. Dall'esame combinato di queste disposizioni costituzionali si può ricavare l'esatto ruolo e funzioni dei comuni e delle province.

Nel presupposto che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, occorrerebbe accedere ad un concetto di stato delle autonomie; anche dalla Costituzione si evince la natura dell'ente locale come ente di governo.

Se si intende ricondurre nell'alveo costituzionale il ruolo e le funzioni delle regioni, occorre esaminare fino a che punto queste ultime siano state rispettose della valutazione effettuata nei loro confronti anche dal Costituente di ente politico di programmazione, legislazione e coordinamento; fino ad oggi infatti il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione è rimasto largamente inapplicato o comunque male applicato. Le regioni non sono state coerenti con l'impianto costituzionale, premiando troppo spesso la funzione amministrativa e venendo meno al ruolo di cerniera con lo Stato centrale.

Se si conviene sulla necessità che le regioni recuperino il loro vero ruolo, occorre modificare il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, sopprimendo l'avverbio «normalmente» e rendendo quindi obbligatorio l'esercizio di funzioni

amministrative per comuni e province. In un impianto delle autonomie coerente con la Costituzione infatti, la provincia si pone come ente esecutivo rispetto alla regione; si rende necessaria allora un'opera di coordinamento che ritiene dovrebbe essere affidata al Senato.

La programmazione non può rimanere una astratta enunciazione di principi, ma deve trovare puntuale riferimento nella legge ordinaria, anche in attuazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, affidando alla provincia un ruolo di programmazione e pianificazione territoriale con vincoli per i comuni. L'articolo 128 della Costituzione non necessita di essere ritoccato; anche l'articolo 129 può conservare la sua forma attuale benché da parte di alcune forze politiche sia stata posta l'esigenza di prevederne una modifica, dopo che sarà stato realizzato lo sganciamento della provincia dal concetto di circoscrizione di decentramento statale.

Il senatore GALLO, intervenendo sui temi concernenti la giustizia, sottolinea l'esigenza, in questa fase dei lavori, di concentrare l'attenzione della Commissione su dati normativi costituzionali.

Dopo aver premesso che focalizzerà il proprio esame sugli articoli 24, 25 e 27 della Costituzione che — dal punto di vista penalistico — costituiscono un corpo di norme che entrano direttamente nel vivo della materia, ponendo un onere a carico del legislatore ordinario che non voglia rischiare di dar vita a norme costituzionalmente illegittime, osserva che occorre apportare alcune modifiche al quarto comma dell'articolo 24, che pone il principio della riparazione degli errori giudiziari con quella che può essere definita una « legge in frode alla Costituzione »; propone che venga soppressa la parola « condizioni », sottolineando in tal modo il principio che la riparazione dell'errore giudiziario costituisce un obbligo per lo Stato. Il pericolo di una dilatazione del concetto di errore giudiziario può essere evitato sussidiando la norma con la rilevanza dell'interesse concreto e puntuale a far valere lo stesso.

Il primo comma dell'articolo 25 fa riemergere la dibattuta questione di cosa debba intendersi per « giudice naturale precostituito per legge ». Tale espressione appare neutra e sbiadita e inoltre la precostituzione per legge non è di per sé sufficiente: una maggior garanzia potrebbe essere offerta sostituendo tale espressione con quella di « giudice precostituito per legge e non per finalità politiche contingenti ».

È necessario poi procedere alla modifica del secondo comma dell'articolo 25, al fine di rendere costituzionalmente garantita non soltanto la irretroattività di una legge punitiva, ma anche la retroattività della legge più favorevole, escludendo inoltre la distinzione oggi esistente — a carattere esclusivamente pratico — tra formazione o mancata formazione del giudicato, distinzione che non può essere difesa di fronte all'articolo 3 della Costituzione.

Circa la natura della riserva di legge posta in materia penale dall'articolo 25, l'opinione comune è che si tratti di riserva assoluta: di conseguenza tutto dovrebbe essere affidato alla legge primaria. In realtà non è così, poiché esistono rinvii a leggi secondarie, regolamenti ed atti amministrativi. Sarebbe quindi opportuna una norma costituzionale che determinasse con precisione i limiti del rinvio della normazione primaria a quella secondaria ed ai provvedimenti amministrativi, limiti in mancanza dei quali la stessa ragion di essere della riserva di legge viene meno.

Sottolinea poi che il terzo comma dell'articolo 25 introduce un principio notevolmente pericoloso, poiché permette che vengano retroattivamente sanzionati comportamenti previsti sì come reato, ma non suscettibili di misure di sicurezza. Propone quindi la soppressione del terzo comma dell'articolo 25 e l'inserimento della materia delle misure di sicurezza come quinto comma aggiunto in chiusura dell'articolo 27, nella seguente formulazione: « I principi sanciti dai commi dei precedenti articoli in materia penale, si applicano anche alle misure di sicurezza ». In tal modo si impedirebbe che le misure di sicurezza possano retroagire e si escluderebbe qual-

siasi sistema che consideri presuntivamente la pericolosità sociale che — qualora applicata a un soggetto capace di intendere e di volere — costituisce soltanto un doppiopione vessatorio della sanzione penale.

Osserva poi che il primo comma dell'articolo 27 è rimasto estraneo alla riconsiderazione da parte della Corte costituzionale per tutto ciò che riguarda i reati aggravati dall'evento e la disciplina delle circostanze; l'affermazione della natura personale della responsabilità penale dovrebbe essere puntualizzata con l'inserimento della nozione di fatto proprio colpevole: verrebbe esclusa in tal modo ogni forma di responsabilità oggettiva.

Per quanto concerne il secondo comma dell'articolo 27, sarebbe opportuno conservare il testo esistente, aggiungendo una formula che escluda, come costituzionalmente legittima, la presunzione sia di diritto sostanziale che di diritto processuale-penale. Per quanto riguarda poi il terzo comma dell'articolo 27, osserva che la

espressione « Le pene... devono tendere alla rieducazione del condannato », appare politicamente pericolosa poiché riesuma il fantasma dello stato etico. Meglio sarebbe una specificazione puntuale delle fattispecie rispetto alle quali la necessità di rieducazione venga realmente a porsi.

Avviandosi alla conclusione, osserva che la nozione di fatto commesso, presente nel secondo comma dell'articolo 25 è stata interpretata dalla dottrina più recente come fatto tipicizzato: questo principio dovrebbe essere accolto in Costituzione quale premessa alla revisione dell'istituto del concorso nel reato, che permette soluzioni giudiziarie incerte, tali da mortificare la certezza del diritto.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di giovedì 25 ottobre 1984 alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,40.

PAGINA BIANCA

**35.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 OTTOBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

**SOMMARIO**

	PAG.
<b>Comunicazioni del Presidente:</b>	
PRESIDENTE .....	345
<b>Presentazione dello schema di relazione conclusiva:</b>	
PRESIDENTE .....	345
<b>Seguito del dibattito sui temi concernenti la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie:</b>	
PRESIDENTE .....	345, 348, 351, 352
SPAGNOLI .....	345
BARBERA .....	347, 348
BENEDETTI .....	349
FRANCHI .....	350
RUSSO FRANCO .....	351

GIOVEDÌ 25 OTTOBRE 1984, ORE 9. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

#### COMUNICAZIONE DEL PRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI comunica che il Presidente del Senato senatore Cossiga ha chiamato a far parte di questa Commissione il senatore Bollini, in sostituzione del senatore Colajanni, dimissionario.

#### PRESENTAZIONE DELLO SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI, dopo aver ricordato di aver già provveduto a far distribuire lo schema di relazione conclusiva a tutti i commissari presenti, osserva che si tratta di un documento né definitivo — poiché verrà completato con i suggerimenti che scaturiranno nel corso del dibattito in Commissione — né completo, poiché mancano ancora i capitoli relativi al sistema elettorale; alla giustizia; ai diritti di libertà e di partecipazione; al governo dell'economia, ai sindacati ed alle relazioni industriali; alla pubblica amministrazione ed al sistema delle autonomie.

Detto schema è stato da lui redatto utilizzando largamente le indicazioni emerse dal dibattito in Commissione e dai lavori dell'Ufficio di Presidenza allargato ai

rappresentanti dei gruppi, ed evidenziando i punti di convergenza, i tentativi di mediazione, e le ipotesi alternative. Entro il 6 novembre 1984 sarà in grado di presentare alla Commissione lo schema completo anche dei temi attualmente mancanti, sul quale si aprirà un dibattito serrato.

Osserva poi che, ferme restando le posizioni pregiudiziali su alcuni temi, espresse dal gruppo del MSI-destra nazionale, dal gruppo comunista e più in generale da tutta la sinistra, tutti i gruppi hanno dato un contributo alla stesura di ipotesi alternative; le proposizioni normative sono state inglobate nella relazione per consentire ai due rami del Parlamento una maggior libertà nelle proprie scelte.

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI LA GIUSTIZIA; I DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il deputato SPAGNOLI, intervenendo sui temi concernenti la giustizia, osserva che i gravi problemi che investono questo settore non hanno riferimento alcuno al dettato costituzionale, bensì scaturiscono dalla mancata attuazione dei principi in esso previsti.

La validità delle scelte operate dal Costituente è stata confermata negli anni: l'indipendenza della magistratura e l'esclusione di ogni forma di subordinazione all'interno del corpo dei magistrati, hanno consentito loro di svolgere una attiva difesa delle istituzioni. I guasti del sistema sarebbero stati drammaticamente più gravi se la magistratura fosse stata, anche parzialmente, asservita.

Il tipo di sviluppo del paese, la paralisi amministrativa, le lentezze burocratiche hanno moltiplicato le occasioni di intervento giudiziario, creando talvolta sovrapposizioni di competenze ed occasioni di conflitto tra i poteri dello Stato. Caratteri di ambiguità sono emersi talvolta nell'esercizio della supplenza svolto dal potere giudiziario, nonché per le incertezze nell'uso degli spazi di discrezionalità da parte della pubblica amministrazione; la responsabilità di ciò tuttavia ricade su coloro che non hanno provveduto tempestivamente.

Appare inaccettabile il tentativo di incidere direttamente o indirettamente sull'indipendenza dei magistrati, in particolare del pubblico ministero, emerso dalle proposte di alcune forze politiche, proposte che non sono state fino ad ora presentate in questa Commissione; preannuncia tuttavia che qualora lo dovessero essere incontrerebbero il netto dissenso del gruppo comunista.

Il rispetto dei principi costituzionali comporta certamente dei prezzi da pagare; tuttavia non è concepibile incidere sui meccanismi che garantiscono l'indipendenza della magistratura.

Passando all'esame del Consiglio superiore della magistratura, osserva che sono state mosse a tale organo numerose critiche e rilievi polemici che meritano attenzione; il maggiore addebito è quello relativo alla forte politicizzazione e alla pretesa di assumere un ruolo politico, che alcuni vorrebbero eliminare riducendo il numero dei componenti eletti dai magistrati a favore di quelli eletti dal Parlamento. Tali rimedi si rivelano contraddittori, poiché non farebbero che aumentare la politicità dell'organo, anzi addirittura

la sua partitizzazione; la costituzione in gruppi di partiti, non avrebbe poi alcun senso per i membri eletti dal Parlamento, che dovrebbero rappresentare non una parte politica bensì tutto il paese; l'aumento dei membri eletti dal Parlamento, quindi, finirebbe per costituire soltanto una estensione del potere dei partiti.

La proposta di ridurre ad un terzo la percentuale dei membri eletti dai magistrati e di attribuire la nomina di un altro terzo al Presidente della Repubblica, appare anomala dal punto di vista istituzionale, poiché l'attribuzione a quest'ultimo, che è anche Presidente del Consiglio superiore della magistratura del potere di nomina di un terzo dei membri del collegio inficerebbe il suo ruolo di garanzia, suonando inoltre come penalizzazione della magistratura in seno al suo organo di autogoverno, che non potrebbe più essere considerato tale, con grave *vulnus* del principio della indipendenza.

In che cosa consisterebbe poi questa politicizzazione del Consiglio superiore della magistratura? Quali sono i fatti che la provano? Le accuse di politicizzazione sono cominciate ad arrivare in coincidenza con la decisione di pubblicizzare i lavori e di operare interventi incisivi, che sono soltanto il sintomo di una volontà di limpidezza. L'accusa di politicizzazione quindi viene usata come alibi per ridurre la presenza dei magistrati in seno al Consiglio.

Si è restii a comprendere la modificazione dell'orientamento culturale che ha avuto luogo per gran parte dei giudici, la loro volontà di aprire una dialettica interna, un pluralismo vivo che si è realizzato nelle correnti e che sarebbe negativo contrastare etichettandolo come sintomo di politicizzazione. Vi sono certamente elementi negativi, quali una spinta all'elettoralismo che deve essere contrastata dagli stessi magistrati, senza interventi punitivi esterni. Il gruppo comunista si dichiara contrario a qualsiasi modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura e del suo sistema di elezione, fatti salvi i correttivi sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1982.

Occorre contrastare la pratica della lottizzazione, rendendo coscienti i magistrati che le scelte correntizie pongono a repentaglio l'autogoverno: la rottura con tali pratiche è condizione essenziale perché il Consiglio possa svolgere correttamente i suoi compiti.

Fra le riforme ipotizzabili vi è quella di attribuire poteri deliberativi alle Commissioni; varrebbe inoltre la pena di riflettere sui tempi di rinnovo del Consiglio, modellandoli sullo schema della Corte costituzionale, anche al fine di evitare una perdita di continuità e garantire un miglior raccordo con il potere legislativo, al momento della presentazione della relazione al Parlamento.

Con riferimento alla proposta formulata dal senatore Vassalli circa l'attribuzione al Ministro di grazia e giustizia del compito di riferire al Parlamento, osserva che l'azione di questo Ministero è stata talmente carente da divenire il vero motivo del malfunzionamento dell'organizzazione giudiziaria, primo fra tutti per la incapacità di intervenire sulla struttura delle circoscrizioni giudiziarie. La responsabilità dei vari Ministri succedutisi — salvo qualche eccezione — è davvero allarmante. Da tempo il PCI ha proposto che l'azione disciplinare sia rimessa esclusivamente al Ministro della giustizia, sottraendola al Procuratore generale presso la Cassazione; fino ad oggi nessun rapporto è mai stato presentato dal Ministro della giustizia al Parlamento sul numero delle azioni aperte e sul loro esito, mentre la ripartizione della competenza con il Procuratore generale ha avuto una azione reciprocamente paralizzante. L'azione disciplinare del Ministro della giustizia dovrebbe essere facoltativa, poiché dotata di un margine di discrezionalità: qualora questi ritenesse di non doverla iniziare, dovrebbe darne comunicazione alle Camere con relativa motivazione. La responsabilità politica di rispondere davanti alle Camere deve ricadere sul Ministro della giustizia.

Si dichiara favorevole al mantenimento dell'obbligatorietà dell'azione penale per il rispetto del principio di eguaglianza; ciò determina sicuramente degli inconvenienti

che devono tuttavia essere risolti con uno sforzo di rinnovamento delle strutture della giustizia, ormai divenuto essenziale.

Osserva poi che l'elevato numero delle leggi e la loro pessima qualità impongono di procedere ad una seria opera di delegificazione, che permetta alle Camere di legiferare per grandi leggi, aiutando in tal modo anche l'azione della magistratura. A ciò si aggiunge l'esigenza di procedere alla depenalizzazione e alla degiurisdizionalizzazione: la depenalizzazione deve essere portata avanti senza tuttavia superare quei limiti che contrasterebbero con la Costituzione e con l'interesse generale. Suggerisce poi la necessità di individuare soluzioni diverse dal giudice ordinario per alcune cause, quali ad esempio quelle relative ad incidenti stradali.

Ribadisce poi che, per quanto concerne la giustizia, il dettato costituzionale è rimasto in larga parte inapplicato; è mancata soprattutto una riforma organica dell'ordinamento giudiziario; rimangono aperti i problemi del reclutamento dei magistrati, della partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia, del giudice di pace, mentre il terzo comma dell'articolo 106 della Costituzione è rimasto largamente inapplicato ed il principio espresso con l'articolo 109 della Costituzione non ha mai trovato una regolamentazione. Anche la giustizia amministrativa attende da tempo le necessarie riforme, che rimangono impaniate in una serie di veti incrociati: è auspicabile che con l'approvazione della legge sulla responsabilità dei magistrati si pervenga finalmente ad una maggiore certezza dei loro obblighi.

Il deputato BARBERA, intervenendo sui temi concernenti i diritti di libertà e di partecipazione, pur riconfermando la piena validità dei titoli I e II della Costituzione, sottolinea la necessità di procedere ad una più puntuale tutela della libertà di informazione, dell'ambiente, e delle associazioni o gruppi che si muovono intorno ad obiettivi generali. L'articolo 2 della Costituzione, ponendo una clausola aperta, ha permesso l'inserimento nell'ordinamento giuridico dei nuovi diritti, sen-

za dover procedere ad una loro puntuale elencazione in Costituzione.

Per quanto riguarda il diritto all'ambiente, fa presente che la Costituzione ha preso in considerazione soltanto il paesaggio, mentre, in conseguenza dello sviluppo industriale sarebbe opportuno modificare gli articoli 9 e 32 della Costituzione. A tal fine illustra i seguenti emendamenti:

*Aggiungere all'articolo 9, dopo il secondo comma:*

... Tutela l'ambiente prescrivendo misure per prevenire ed eliminare ogni forma di inquinamento e preservare ed incrementare le risorse florofaunistiche.

La legge disciplina la responsabilità civile, penale, amministrativa per atti od omissioni che abbiano cagionato danni all'ambiente.

La legge garantisce l'accesso dei cittadini, singoli o associati, alle informazioni sullo stato dell'ambiente e a quelle relative ad opere aventi incidenza sull'ambiente.

*Aggiungere all'articolo 32, dopo il primo comma:*

La Repubblica riconosce l'interesse della collettività e il diritto del cittadino alla fruizione di un ambiente salubre e prescrive i limiti massimi di accettabilità di scarichi inquinanti e di emissioni sonore negli ambienti di vita e di lavoro.

Il Presidente BOZZI ricorda che, in occasione di un recente incontro, i rappresentanti dell'Associazione Italia Nostra gli hanno fatto presente l'opportunità di non modificare la Costituzione per quanto concerne il diritto all'ambiente che può considerarsi ricompreso nella tutela del paesaggio prevista all'articolo 9.

Il deputato BARBERA, dopo aver fatto presente che in tema di diritto all'ambiente è in corso una polemica tra le varie associazioni, sottolinea la necessità di sviluppare nuovi tipi di partecipazione dei gruppi, prevedendo forme di intervento a livello legislativo, amministrativo e giurisdizionale, anche al fine di dare una risposta alla domanda di crescita di parte-

cipazione. A tal fine propone i seguenti emendamenti agli articoli 18 e 24 della Costituzione:

*Aggiungere all'ultimo comma dell'articolo 18:*

Leggi di carattere generale favoriscono le associazioni che si propongono come fine la difesa o la promozione dei diritti del cittadino o di interessi collettivi o diffusi, assicurando altresì l'accesso alle informazioni e poteri di intervento in procedimenti amministrativi o giurisdizionali.

*Aggiungere al secondo comma dell'articolo 24:*

Associazioni o gruppi possono agire in giudizio, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, per la tutela di interessi collettivi o diffusi.

Per quanto concerne la libertà di informazione, osserva che l'articolo 21 della Costituzione è da considerarsi ormai superato poiché si riferisce esclusivamente alla libertà di manifestazione del pensiero, non prendendo in considerazione ad esempio il diritto di cronaca o la libertà di propaganda; appare necessaria perciò una previsione più puntuale per quanto riguarda l'informazione intesa oltre che come diritto ad informare, come diritto ad essere informati. Propone quindi il seguente testo, interamente sostitutivo dell'articolo 21:

Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, l'immagine e ogni altro mezzo di diffusione, con i soli limiti tassativamente previsti dalla legge a tutela dei diritti della persona.

La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le manifestazioni che offendono la personalità dei minori.

Tutti hanno il diritto di cercare, ricevere e trasmettere informazioni. Le informazioni coperte da segreto sono tassativamente indicate dalla legge. Ogni cittadino ha diritto di prendere conoscenza dei suoi dati personali inseriti in una banca dati e dell'uso che ne viene fatto e di pretendere la loro correzione od aggiornamento.

La Repubblica, con leggi di carattere generale e nel rispetto dell'autonomia delle imprese editoriali, pubbliche o private, al fine di promuovere l'obiettività e il pluralismo della informazione, garantisce l'accesso dei singoli e dei gruppi ai sistemi informativi; impedisce il formarsi di concentrazioni, stabilisce che siano resi noti proprietà e mezzi di finanziamento della stampa periodica e delle emittenti radiotelevisive e riconosce carattere di servizio di preminente interesse generale al sistema pubblico radiotelevisivo.

La legge, nel disciplinare limiti e controlli, assicura adeguate garanzie di indipendenza agli organi amministrativi preposti alla loro applicazione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere al sequestro di mezzi di informazione a stampa soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti per i quali la legge espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescrive per l'indicazione dei responsabili. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, non mai oltre 24 ore, a fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle 24 ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo di ogni effetto.

La legge disciplina i casi e i limiti del sequestro di mezzi di informazione diversi dalla stampa.

La Repubblica promuove investimenti volti ad assicurare che i sistemi informativi siano in armonia con i principi della cooperazione internazionale e con il rispetto dell'autonomia e della sovranità nazionale.

Il senatore BENEDETTI, intervenendo sui temi concernenti i diritti di libertà e di partecipazione, dopo aver ricordato il vivace dibattito in corso in numerose sedi circa la necessità di procedere alla costituzionalizzazione dei nuovi diritti, quali

ad esempio il diritto all'ambiente, il diritto alla salute e, in una diversa prospettiva, il diritto alla pace, fa presente che intende parlare *in primis* del diritto di azione, proprio per sottolineare la rilevanza costituzionale: attraverso il recupero della nozione di formazioni sociali intermedie appare opportuna la sottolineatura di questo diritto affinché non vi siano dubbi sulla sua latitudine e diffusione e sulla natura delle associazioni.

Dopo essersi dichiarato d'accordo con le proposte formulate dal collega Barbera, ricorda la rilevanza della richiesta di costituzione di parte civile di associazioni femminili, in relazione a diritti costituzionalmente protetti; in diritto penale si è andato infatti formando un soggetto penale che può essere definito collettivo o plurisoggettivo, al quale deve corrispondere l'esercizio di un'azione civile anch'essa collettiva.

Nella lunga elencazione dei nuovi diritti possono esservene alcuni, quale quello della tutela dei minori che, pur senza essere costituzionalizzato nella sua interezza, trova nella proposta del collega Barbera una garanzia, almeno per certi aspetti. Il fatto che nella Costituzione esista il principio essenziale che permette la presa in considerazione di questi diritti, è una ulteriore prova della lungimiranza del Costituente; il dettato costituzionale necessita comunque di essere specificato ed aggiornato.

Osserva poi che il problema del diritto alla pace nasce dalla considerazione delle terrificanti prospettive della guerra nucleare e dalla caduta delle sovranità nazionali, in base agli accordi intervenuti a seguito dello sviluppo delle tecnologie militari: auspica un intervento più stringente del Parlamento nella ratifica dei trattati e degli accordi internazionali, nonché la consultazione popolare in riferimento a tali accordi.

Anche se la effettività è di norma garantita dall'esercizio della relativa azione di tutela ed è quindi ipotizzabile con qualche difficoltà per il diritto alla pace, la tutela di tale diritto può avvenire comunque attraverso gli strumenti già indicati

più volte dal PCI. Il problema della effettività, pur rimanendo un problema procedurale che richiede il rinvio al legislatore ordinario, può essere tuttavia costituzionalizzato attraverso indicazioni precise a quest'ultimo.

Il diritto alla salute, come specificazione del diritto all'ambiente, presenta un alto valore sociale: fino ad oggi la previsione costituzionale ha avuto soprattutto carattere servente, dal quale dovrebbe invece essere svincolata.

Con riferimento alla proposta interamente sostitutiva dell'articolo 21 della Costituzione, formulata dal collega Barbera, ne sottolinea la volontà di contrastare una logica proprietaria e privatistica; la compressione di diritti di libertà, dovuta alle concentrazioni monopolistiche, riguarda anche il sistema pubblico radiotelevisivo; anche qui riemerge il principio dell'indirizzo di politica legislativa che non può essere disgiunto dalla effettività.

I problemi relativi all'immagine si sono evidenziati con i reati di diffamazione connessi con la manifestazione del pensiero: anche a questo riguardo occorrerebbe un aggiornamento dal punto di vista legislativo. La elaborazione dottrina e giurisprudenziale consente ormai la delineazione dei limiti del diritto di cronaca e di quello di critica, che tuttavia, non essendo scritti, mancano di certezza: si chiede se le proposte della Commissione non possano porre in qualche modo un limite di certezza all'attività dei giornalisti. La tutela del diritto all'informazione è resa ancora più rilevante dalla delimitazione, nell'ambito della legislazione ordinaria, della questione dei segreti: in questo senso potrà soccorrere la determinazione delle competenze e la possibilità di assicurare la loro circolazione in alcuni ambiti.

Negli anni '60 vi è stata una battuta di arresto nello sviluppo dei diritti di libertà, con la prospettazione di una scelta di campo tra garanzie e istituzioni, anche al fine di eliminare le istituzioni-ombra che hanno esercitato una sorta di contro-potere rispetto a quelle previste in Costituzione.

Il deputato FRANCHI, intervenendo sui temi concernenti la giustizia, propone la costituzione di un'unica Giunta bicamerale per le autorizzazioni a procedere, al fine di evitare l'adozione di decisioni difformi tra le due Camere di fronte agli stessi capi di imputazione.

Osserva poi che la Commissione deve formulare le proprie proposte anche sulle materie che formano oggetto di progetti di legge all'esame dei due rami del Parlamento, prima fra tutti la riforma della Commissione inquirente.

Osserva poi che il PCI difende la magistratura solo quando questa assume decisioni a lui grate, mentre è pronto al linciaggio, in presenza di sentenze che non gli aggradano: quale è quindi il principio di indipendenza che si vuole tutelare? Il vero problema è la partitizzazione della magistratura, istituzione ormai ampiamente screditata perché non più in grado di rendere giustizia. Ben vengano quindi le riforme proposte dal senatore Vassalli, per quanto concerne il Consiglio superiore della magistratura.

La magistratura non può essere considerata — come sembra emergere dalle parole del collega Spagnoli — una vittima del sistema, mentre in realtà è una istituzione che opera al di fuori di qualsiasi controllo.

Condivide le proposte formulate dal senatore Vassalli sul tirocinio dei magistrati, sulla progressione economica sganciata da quella di carriera, sul giudice monocratico. Si dichiara contrario alla eliminazione della presenza dei giudici popolari in Corte d'assise.

Il Consiglio superiore della magistratura è un organo grandemente squalificato, corroso dalle beghe interne: auspica una sua ristrutturazione sul modello di quello francese, di nomina del Capo dello Stato. Dopo quasi 40 anni dal varo della Costituzione la gestione dell'autonomia dei magistrati è fallita mentre occorre invece salvaguardare il principio della loro indipendenza.

La riparazione degli errori giudiziari deve essere reale, anche per quanto concerne il valore economico, senza che ciò

tuttavia debba incidere sulla indipendenza del giudice. Auspica infine una ristrutturazione del Ministero della giustizia.

Passando all'esame dei temi concernenti i diritti di libertà e di partecipazione, sottolinea la necessità di evitare elencazioni tassative, ricorrendo ad una formula che faccia riferimento alla Carta dei diritti dell'uomo. Per quanto concerne la tutela del cittadino dalla corruzione dei pubblici poteri, è necessario porre un principio che garantisca la moralità della pubblica amministrazione, sanzionando pesantemente la corruzione dei pubblici poteri, ivi inclusa anche la mancata realizzazione di opere pubbliche già progettate e finanziate. A tal fine occorrerebbe un organo in grado di verificare lo stato di avanzamento di tali opere.

Passando all'esame dei temi concernenti il sistema delle autonomie, ricorda che è stato già fissato per il mese di gennaio 1985 un Convegno nel quale i rappresentanti delle regioni renderanno note le loro proposte, i risultati del quale andrebbero fatti rifluire nei lavori della Commissione.

Osserva poi che le regioni hanno fallito nella gestione del territorio, dando vita ad una burocrazia mastodontica ed inefficiente. È necessaria una individuazione specifica delle funzioni delle regioni, volta non a soffocare bensì ad esaltare quelle degli enti locali, in particolare le province, alle quali dovrebbero essere attribuite nuove funzioni supercomunali, ed i comuni che, congruamente ridimensionati, dovrebbero avere soprattutto il compito di insegnare al cittadino l'amore per quella terra natale chiamata patria.

Anche gli organi dei comuni dovrebbero essere diversi, in ragione della loro grandezza, con particolare riguardo per la funzione di controllo delle assemblee. Ribadisce la necessità della elezione diretta del sindaco, come espressione di democrazia.

Osserva infine che la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati sta procedendo ad apportare alcune modifiche al regolamento del tutto autonomamente ed indipendentemente da quanto avviene

in questa Commissione; auspica a tale riguardo un intervento del Presidente Bozzi.

Il Presidente BOZZI ricorda di aver già sollevato il problema nelle sedi opportune.

Il deputato RUSSO si dichiara d'accordo con le proposte formulate dal collega Rodotà, ed alquanto perplesso sulla proposta integralmente sostitutiva dell'articolo 21 della Costituzione, formulata dal gruppo comunista.

Per quanto concerne il diritto di accesso ai documenti amministrativi, osserva che il disegno di legge elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri può costituire un utile strumento atto a garantire l'accesso dei cittadini alle informazioni; auspica inoltre che a tutti gli organi dell'amministrazione venga concessa la possibilità di fruire delle informazioni concentrate nei grandi enti, come ad esempio la Banca d'Italia.

Per quanto concerne il diritto alla pace, ribadisce la richiesta di referendum popolari.

Passando poi all'esame dei temi concernenti i sindacati, osserva che si è verificato col tempo un processo di reificazione; il sindacato infatti, che dovrebbe decidere all'unanimità, talvolta ha deciso addirittura contro la volontà dei rappresentanti, con grave stravolgimento delle regole democratiche.

Si dichiara d'accordo sulla soppressione del secondo e terzo comma dell'articolo 39 della Costituzione e contrario alla regolamentazione del diritto di sciopero, anche limitatamente ai servizi pubblici. Propone l'estensione delle garanzie contenute nello statuto dei lavoratori anche a quegli organismi che non aderiscono alle organizzazioni sindacali, ma che, rappresentando gli interessi dei lavoratori, devono essere garantiti.

Nella società moderna è sempre più evidente lo strapotere dei grandi apparati: occorre quindi accentuare le regole del pluralismo delle varie organizzazioni e garantire i cittadini nei confronti degli apparati: solo in questo modo è possibile pen-

sare ad una democrazia conflittuale e nel contempo garantista.

Concludendo, auspica una ampia utilizzazione dell'istituto del *referendum* abrogativo e propositivo.

Il Presidente BOZZI propone che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani, venerdì 26 ottobre 1984, alle ore 9, rinviando il seguito e la conclusione del dibattito sui temi concernen-

ti la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il Governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie, alla seduta di martedì 30 ottobre 1984, alle ore 11. Se non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,30.

36.

## **SEDUTA DI MARTEDÌ 30 OTTOBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

**SOMMARIO**

	PAG.
<b>Sull'ordine dei lavori:</b>	
PRESIDENTE .....	355
RODOTÀ .....	355
<b>Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti: la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie:</b>	
PRESIDENTE .....	357
BOLLINI .....	355

MARTEDÌ 30 OTTOBRE 1984, ORE 11. —  
Presidenza del Presidente BOZZI.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il deputato RODOTA, dopo aver ricordato che la Commissione è entrata ormai nella fase finale dei suoi lavori ed è quindi particolarmente importante la presenza dei commissari alle sedute, chiede che venga predisposto un calendario di massima delle sedute per il mese di novembre.

Il Presidente BOZZI concorda con la richiesta formulata dal deputato Rodotà.

SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI  
TEMI CONCERNENTI: LA GIUSTIZIA; I DIRITTI  
DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO  
DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI  
INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il senatore BOLLINI, intervenendo sui temi concernenti il Governo dell'economia, osserva che intende fare alcune considerazioni sull'articolo 81 della Costituzione, anche in relazione al testo interamente sostitutivo proposto dal deputato Andreatta.

L'accusa più volte ripetuta all'articolo 81 della Costituzione è quella di essersi prestato ad ogni sorta di aggiramento; secondo alcuni infatti esso avrebbe dovuto garantire il pareggio tra nuove entrate e nuove spese, con la conseguenza di far considerare il disavanzo in contrasto con la Costituzione. Tuttavia è da ritenere che se il Costituente avesse voluto un preciso vincolo giuridico al pareggio del bilancio lo avrebbe espressamente disposto, mentre dalla lettura della norma non sembra emergere neppure la volontà che venga garantita una « tendenza al pareggio ». Del resto, lo stesso Luigi Einaudi riconobbe che la Costituzione, non distinguendo tra bilancio deficitario, in pareggio, o in attivo, non poneva un esplicito divieto al *deficit* di bilancio.

Il porre questo tipo di vincolo nella realtà odierna non servirebbe ad altro che ad introdurre nuovi elementi di rigidità e nuovi ostacoli alla già difficile politica fiscale. Occorre inoltre tenere conto che le dottrine economiche più autorevoli esprimono in materia opinioni alquanto contrastanti: per i keynesiani il pareggio di bilancio è uno sproposito, per i monetaristi equivale di fatto a proibire il finanziamento delle spese pubbliche, per i fautori della nuova macro-economia classica

infine fissare una regola di pareggio rasenterebbe la fatuità. Tutto ciò giustifica i dubbi e le riserve del Gruppo comunista circa la opportunità di introdurre nella Costituzione, al momento attuale, regole troppo rigide in materia di bilancio.

Nelle più recenti proposte di revisione costituzionale dell'articolo 81 si accenna a norme di garanzia non del bilancio nel suo complesso, ma della sola parte corrente. La proposta formulata in questa sede dal collega Andreatta presenta anche essa alcune interessanti soluzioni ed è meritevole di un attento esame, purché si tenga presente in primo luogo che il bilancio di competenza dello Stato per il 1985 presenta un incremento del disavanzo del 9,8 per cento, rispetto a quello previsto nel bilancio di assestamento del 1984; in secondo luogo il problema di conciliare questo eventuale vincolo con situazioni di emergenza; in terzo luogo infine l'esistenza di una norma che si muove già in questa direzione, e precisamente l'ottavo comma dell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, che tuttavia non è stata mai rispettata. Quali garanzie vi sono quindi che una nuova norma verrebbe effettivamente rispettata?

Nella scelta dei tempi e delle misure da adottare per riequilibrare la finanza pubblica occorre sempre valutare gli effetti che esse potranno avere sulla crescita del prodotto nazionale nonché le conseguenze di ordine sociale e politico, se non si vuole correre il rischio di rendere tali misure politicamente non praticabili. Ritiene inoltre che la prefissazione di tetti rigidi abbia un effetto potenzialmente destabilizzante.

Alla base dell'articolo 81, quarto comma, è stato posto il principio per cui, nel proporre e nel deliberare una spesa, deve essere esaminato il problema dei mezzi necessari per farvi fronte: la copertura tuttavia non può essere ridotta a fatto tecnico e neutrale poiché attraverso la individuazione delle forme di finanziamento, partecipa in sostanza al processo di redistribuzione delle risorse; si tratta quindi di una valutazione politica, in quanto

destinatario diretto della norma costituzionale è il Parlamento, che tuttavia non è mai stato messo in grado di indicare con precisione i mezzi tecnici di copertura; l'iniziativa parlamentare, per divenire legge, deve passare attraverso una intesa con il Governo; in tal modo l'iniziativa delle spese è venuta ad accentrarsi nelle mani del Governo e dei ministri. L'individuazione della copertura, della disponibilità di bilancio o della possibilità di ricorso al mercato finanziario è sempre stata nelle mani del Tesoro e della Banca d'Italia; ciò nonostante la crescita della spesa non si è bloccata.

Nel 1978 è stato deciso di varare norme più precise in materia di controllo della spesa pubblica, che tuttavia non si sono rivelate sufficientemente efficaci, soprattutto per motivi attinenti i processi economici reali e le scelte politiche. Appare quindi necessaria la ricerca di soluzioni più corrette. Dopo aver affermato di condividere in larga parte gli spunti e i rilievi presenti nel testo del deputato Andreatta, sottolinea la necessità di individuare soluzioni più adeguate per alcuni problemi, pur mantenendo ferma la premessa della intangibilità delle scelte di fondo contenute nell'articolo 81. Occorre in primo luogo che quando viene presentato un progetto di legge venga accertato il suo costo, sia nel primo anno che nel corso degli anni successivi; è necessario inoltre che si provveda alle nuove spese in forme limpide, attraverso risorse ritenute idonee alla copertura, quali nuove imposte, economie di spesa e fondi globali. Bisogna poi individuare l'organo atto alla certificazione della spesa diverso dalla ragioneria generale dello Stato, nonché un esatto meccanismo di riscontro sia nel bilancio annuale che nel bilancio pluriennale. Il gruppo comunista si dichiara disponibile ad una limitata correzione in senso rafforzativo dell'articolo 81 della Costituzione, che potrebbe avvenire attraverso una integrazione della norma, nonché attraverso il rinvio ad una legge avente forza superiore a quella ordinaria.

Il pareggio della parte corrente deve essere ottenuto attraverso riforme organi-

che della struttura della spesa. Concludendo, preannuncia che il gruppo comunista presenterà quanto prima una propria proposta di modifica dell'articolo 81.

Il presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiuso il dibattito sui temi concernenti la giustizia; i di-

ritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie.

Comunica che la prossima seduta avrà luogo martedì 6 novembre 1984.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12.

PAGINA BIANCA

## **SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

**SOMMARIO**

	PAG.
<b>Comunicazioni del Presidente:</b>	
PRESIDENTE .....	361, 362
BARBERA .....	362
RUFFILLI .....	362
<b>Esame dello schema di relazione conclusiva:</b>	
FRANCHI .....	362, 365
RODOTÀ .....	363
PASQUINO .....	363
RUFFILLI .....	364
<b>Sull'ordine dei lavori:</b>	
PERNA .....	364
RUFFILLI .....	364

GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984, ORE 9. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE.

Il Presidente BOZZI rileva che la Commissione si riunisce oggi per la prima volta dopo una pausa dovuta sia ai lavori parlamentari che all'esigenza, manifestata da alcuni gruppi politici, di consultarsi al proprio interno. Il lavoro svolto in seno all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi è stato trasfuso nello schema di relazione conclusiva predisposto dal Presidente, del quale è stata inviata una copia a tutti i commissari.

L'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si è inoltre incontrato sia con i rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL — che si sono riservati di inviare le loro proposte in merito agli articoli 39, 40, 46 e 99 della Costituzione — sia con i rappresentanti della Conferenza delle regioni, che ha fatto pervenire alla Commissione un proprio documento.

Dopo aver ricordato che, secondo quanto previsto dalle mozioni istitutive, la Commissione deve concludere i propri lavori entro il 30 novembre, esprime alcune preoccupazioni circa la possibilità che, qualora non si addivenga a conclusioni

concrete e sollecite, il lavoro svolto sino ad oggi possa andare perduto, appellandosi poi al senso di responsabilità di tutti i commissari affinché i lavori possano concludersi entro la data fissata, dopo la quale verrà chiesta una breve proroga tecnica per mettere a punto la relazione finale. Prima del 30 novembre la Commissione potrà tenere ancora, presumibilmente, cinque sedute, che appaiono sufficienti per un dibattito serrato e conclusivo. Lo schema di relazione conclusiva deve quindi essere considerato un punto di arrivo, che potrà essere modificato sulla base delle proposte che emergeranno dal dibattito in Commissione. Secondo quanto stabilito nell'ultima seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, ha fissato a 30 minuti la durata di ciascun intervento; prega tutti i colleghi di voler esprimere in primo luogo una valutazione di massima sullo schema di relazione conclusiva — il cui pregio consiste proprio nell'essere un documento non di parte, bensì di compromesso, inteso come equilibrio — passando poi a toccare punti concreti e formulando possibilmente proposte scritte. Se sarà necessario potrà svolgersi un contraddittorio, dopo di che il documento verrà rielaborato sulla base delle posizioni emerse dal dibattito. Ciascun gruppo e ciascun membro della Commissione che lo desiderino potranno esprime-

re la loro opinione in forma scritta, che verrà allegata alla relazione ai Presidenti delle due Camere.

Se la Commissione non dovesse arrivare a concludere i propri lavori, aggraverebbe ulteriormente la situazione già delicata del paese.

Il deputato BARBERA, dopo aver premesso che si riserva di formulare una valutazione nel merito dello schema di relazione conclusiva in un successivo intervento, si congratula con il Presidente per l'opera svolta e per come sta conducendo i lavori della Commissione. Desidera precisare che lo schema di relazione conclusiva deve essere considerato un documento di compromesso, perché il Presidente nel predisporlo ha tenuto conto delle opinioni emerse nel dibattito in Commissione e in Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, ma non è stato in alcun modo frutto di trattative.

Il senatore RUFFILLI, con riferimento alle polemiche sorte circa la presunta espropriazione della Commissione da parte dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, lamenta che proprio nella seduta plenaria nella quale viene presentato lo schema di relazione conclusiva numerosi colleghi siano assenti, e si chiede che senso abbia svolgere il proprio intervento in un'aula semivuota.

In un momento in cui gli organi d'informazione parlano sempre più spesso della pochezza o addirittura del fallimento dei lavori della Commissione, tutti i Commissari dovrebbero responsabilmente farsi carico di partecipare alle sedute. Evidenzia l'opportunità che il dibattito venga sospeso e che il Presidente invii una lettera di richiamo a tutti i membri della Commissione, invitandoli ad essere presenti alle prossime sedute.

Il Presidente BOZZI, dopo aver osservato che è molto difficile assicurare la presenza di tutti o di molti dei commissari alle sedute, e ciò spetta anche all'opera dei capigruppo, sottolinea che se

in questo caso le assenze sono dovute a disinteresse per i lavori della Commissione, egli ne trarrà le necessarie conclusioni; ritiene tuttavia che non sia opportuno sospendere il dibattito, dato che vi sono ancora poche sedute disponibili prima del termine fissato per i lavori della Commissione.

#### ESAME DELLO SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il deputato FRANCHI, dopo aver sottolineato che lo schema di relazione conclusiva non è frutto di mediazioni ma è il documento predisposto dal Presidente sulla base degli orientamenti emersi dal dibattito, esprime la preoccupazione che anche la relazione finale ai Presidenti delle due Camere sarà un documento del Presidente.

Molti commissari sono oggi assenti poiché si sono sentiti espropriati dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi: come si pensa di poter svolgere un dibattito adeguato e serrato in sole cinque sedute? Sarebbe inopportuno che il Presidente inviasse una lettera di richiamo ai commissari assenti, il cui comportamento è perfettamente comprensibile.

Benché il gruppo del MSI-destra nazionale sia stato spesso critico nei confronti della Commissione, desidera dare atto al Presidente di aver lavorato con serietà, dando un esempio edificante con lo stimolare la Commissione a concludere i propri lavori nei tempi previsti.

Ritiene che, piuttosto che disperdere la propria attenzione nell'esame di un elevato numero di argomenti, la Commissione avrebbe fatto meglio a concentrarsi su tre o quattro grossi temi, esaminandoli e svicerandoli in maniera più approfondita.

Dopo aver premesso che il gruppo del MSI-destra nazionale contribuirà allo sforzo del Presidente per concludere i lavori entro i tempi prestabiliti, osserva che i trenta minuti fissati per ciascun intervento appaiono insufficienti, anche considerata la mole dello schema di relazione.

L'errore nello svolgimento dei lavori è consistito nel voler evitare lo scontro a scapito della qualità della scelta. L'opera della Commissione era iniziata in un clima di grande attesa da parte dell'opinione pubblica e degli organi di informazione che, solo in questa ultima fase dei lavori, hanno espresso sfiducia e scetticismo.

Lamenta che il PRI abbia scoperto soltanto adesso che la grande riforma consiste nell'applicare la Costituzione, che i sindacati abbiano chiesto il mantenimento degli articoli 39 e 40 della Costituzione nella loro attuale formulazione — purché non vengano applicati — e che il PSI affermi, come risulta dall'intervista rilasciata al settimanale *Panorama* dal collega Andò, che i partiti hanno insabbiato la grande riforma.

Chi appoggerà dunque la relazione finale? Anche il gruppo comunista, che aveva attivamente collaborato in seno all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, prende oggi le distanze. Eppure sarebbe un grave errore — a suo avviso — perdere l'occasione di questa Commissione: cinque sedute potrebbero ancora essere sufficienti per fare un paio di scelte che indichino la volontà di muoversi sulla strada della grande riforma.

Dopo aver preannunciato la presentazione di una relazione di minoranza da parte del gruppo del MSI-DN, lamenta che sia stata rifiutata l'analisi del sistema, dando per scontata *a priori* la bontà di quello attuale. La prova che il sistema presidenziale è strumento di democrazia e che i poteri eccezionali possono essere utilizzati a favore di questa, è stata data in numerosi paesi, primo tra tutti la Francia. Non è stato tenuto in alcuna considerazione il problema del rapporto tra paese ufficiale e paese reale.

Il gruppo del MSI-DN ha accettato i principi della Costituzione, chiedendo soltanto che venissero esaltati e rafforzati.

È inutile pensare ad un Governo efficiente se manca una burocrazia efficiente. Perché non si è voluto neppure discutere l'ipotesi della elezione diretta del Presidente della Repubblica? A questo punto rimangono solo due importanti indicazio-

ni, quella del sistema presidenziale e quella della elezione diretta del sindaco.

I partiti maggiori non dimostrano alcuna volontà di riforma; questo dato tuttavia è evidente da tempo e l'errore del Presidente è consistito nel non averlo denunciato prima.

Conclude sottolineando che solo cambiando il sistema si possono risolvere i mali della società.

Il deputato RODOTA, dopo aver ricordato che nell'ultima seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi aveva formulato una riserva generale su come i lavori stavano orientando questa ultima fase della Commissione, esprime preoccupazione per lo spostamento del baricentro dei lavori sull'Ufficio di Presidenza e dissenso sullo schema di relazione, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione del vertice dello Stato. Dopo aver preannunciato la presentazione di una relazione di minoranza, dichiara di non intendere partecipare ancora ai lavori della Commissione, che non considera la sede adatta per le riforme istituzionali. Dopo che i lavori della Commissione saranno terminati, il gruppo della sinistra indipendente presenterà al Parlamento una serie di proposte in materia di riforme costituzionali.

Il senatore PASQUINO ricorda di aver più volte sostenuto la necessità di un contraddittorio ampio e vivace che non ha avuto luogo sia perché la Commissione plenaria si è riunita poche volte, sia perché in seno all'Ufficio di Presidenza i gruppi hanno fatto interventi non negoziabili.

Non ritiene di poter condividere la logica presente nello schema di relazione; preannuncia quindi la presentazione di una relazione di minoranza.

Le preoccupazioni espresse al momento della costituzione della Commissione non sono state fugate bensì confermate dai fatti. Si dichiara preoccupato per la filosofia che emerge dal documento all'esame della Commissione, che si limita a proporre riforme frammentarie, senza un dise-

gno organico. Dopo aver sottolineato che il tempo disponibile per ciascun intervento è — a suo avviso — eccessivamente ridotto, lamenta l'assenza dei commissari socialisti, che rende impossibile il necessario contraddittorio; il Presidente dovrebbe sottolineare agli organi di stampa la mancata partecipazione a questa seduta del partito della cosiddetta grande riforma, che si è poi limitata esclusivamente alla richiesta di costituzionalizzazione del voto palese.

#### SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il senatore PERNA, dopo aver sottolineato che i commissari comunisti sono presenti fatta eccezione per i deputati, impegnati alla Camera dove si stanno svolgendo votazioni a scrutinio segreto, e per la senatrice Tedesco Tatò, all'estero per una riunione internazionale, rileva l'inopportunità di chiudere dopo un anno i lavori della Commissione con una dichiarazione di abbandono, senza aver esaminato lo schema di relazione predisposto dal Presidente.

Il senatore RUFFILLI, dopo essersi dichiarato d'accordo con il collega Perna, osserva che deve essere chiaro a tutti i commissari che, qualora i lavori della Commissione dovessero rimanere senza esito, occorrerebbe un grosso sforzo per tornare a muoversi in direzione delle riforme costituzionali, dato che in Italia non esistono meccanismi rapidi ed efficaci per una modifica del testo costituzionale.

#### SI RIPRENDE LA DISCUSSIONE.

Il senatore RUFFILLI, dopo aver dato atto della validità dei punti di incontro emersi dai lavori della Commissione, per l'avvio di un serio processo riformatore, ha osservato che dallo schema di relazione si evince la possibilità del superamento del contrasto tra riforme, viste come grandi semplificazioni bloccate dai veti incrociati, nonché dei piccoli aggiustamenti. Il senso delle riforme costituzionali

consiste nel mettere tutte le forze politiche nello stesso grado di incertezza.

Anche se nel documento presentato alla Commissione permangono — a suo avviso — limiti e temi da approfondire, è stato tuttavia chiarito lo spazio delle riforme costituzionali, fissando alcuni punti fermi quali la fedeltà ai principi della Costituzione Repubblicana, l'individuazione dell'adeguamento della Costituzione ai cambiamenti verificatisi nella società italiana, la scelta di far muovere il processo riformatore dalle funzioni, senza tuttavia bloccare la possibilità di un intervento organico anche se limitato; per quanto riguarda il primo punto, si dichiara perplesso circa l'affermazione che insiste sulla democrazia come complesso di procedure, chiedendo maggiori esplicitazioni per quanto concerne i valori fondanti.

Risultato pregevole dei lavori della Commissione appare la differenziazione tra le due Camere, che vengono in tal modo poste in grado di svolgere meglio la funzione di controllo; a tale riguardo ricorda tuttavia le proposte della DC, che prevedevano atti più incisivi.

Ritiene che, per quanto concerne il potenziamento del ruolo del Parlamento in materia di politica estera, la strada imboccata dalla Commissione sia giusta, pur richiamandosi anche in questo caso alle proposte del suo gruppo.

Per quanto riguarda il rafforzamento dell'esecutivo, pur mantenendo alcune riserve, ritiene vi sia stato il tentativo di pervenire ad un riassetto organico del Governo e del suo ruolo in Parlamento, attraverso una serie di interventi volti a consentire all'esecutivo di ottenere, in tempi certi, una decisione del Parlamento sui punti del suo programma che considera decisivi. Ritiene inoltre che sia stata compiuta una opportuna mediazione per quanto concerne le funzioni normative del Governo. Non si è voluto affrontare il passaggio decisivo dei problemi scaturenti dalla struttura del Governo come organo di coalizione: occorrono migliori meccanismi per garantirne la solidità e stabilità.

È stato significativo aver colto che il problema del Governo ha un passaggio

fondamentale nel riassetto della pubblica amministrazione, che deve porsi in rapporto sia con l'esecutivo che con i cittadini.

Considera equilibrata la soluzione individuata per i problemi concernenti il Presidente della Repubblica, attraverso la abolizione del semestre bianco e la previsione della non immediata rieleggibilità.

Per quanto concerne il sistema delle fonti, è stato previsto uno schema che concilia le esigenze di funzionalità con quelle di libertà. Ritiene tuttavia che vada eliminata l'equiparazione tra legge organica e legge bicamerale. Giustamente è stato posto il problema del decentramento normativo nei confronti degli enti locali, nonché del potenziamento dell'iniziativa legislativa popolare oltre che di quella regionale.

Per quanto concerne il governo dell'economia, osserva che le proposte significative formulate per un nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione necessitano di essere ulteriormente articolate ed approfondite.

Il tema del rapporto tra legge e contratto è stato soltanto sfiorato e abbisogna di essere meglio precisato. Vi sono state acquisizioni importanti anche per quanto riguarda i diritti di libertà e di partecipazione: si dichiara dispiaciuto che il collega Rodotà, il cui apporto ha consentito le proposte di nuova formulazione dei relativi articoli, abbia abbandonato i lavori della Commissione: fa poi presente che la DC presenterà su tali articoli alcune modifiche.

Nel formulare un giudizio complessivo, rileva che nello schema di relazione emerge una maggior trasparenza nei rapporti tra maggioranza ed opposizione, la convinzione che il rafforzamento del Governo e del Parlamento non significano soltanto rispettivamente rafforzamento della maggioranza e della opposizione, il ridursi del-

le diffidenze tra le forze politiche sui principi fondanti del sistema liberal-democratico.

Occorre tuttavia essere consapevoli che quello operato fino ad oggi è soltanto lo avvio delle riforme costituzionali; mancano ancora ulteriori chiarimenti per quanto concerne i rapporti partito-istituzioni — poiché su questo tema permane ancora una eccessiva opacità che si augura venga ridotta nel corso del dibattito, evitando il rischio di lasciare ai partiti un potere troppo invisibile, pur ribadendo il loro carattere di struttura fondamentale del sistema democratico —; è necessario inoltre aumentare la possibilità di scelta dei cittadini di uomini e programmi di Governo; la stabilità dell'esecutivo deve essere radicata nel consenso e in tale contesto deve essere affrontato anche il problema del sistema elettorale.

Sottolinea inoltre che è andata perduta un'area di consenso che stava concretizzandosi sul rapporto candidato-elettori, nel timore di dispiacere a questo o a quel partito, per quanto concerne la materia elettorale.

Concludendo, esprime una valutazione positiva sullo schema di relazione, pur osservando che numerosi problemi rimangono aperti: chiede perciò al Presidente di non fissare tempi rigidi per la conclusione del dibattito. Occorre che tutti siano consapevoli che perdere questa occasione per avviare il riordino costituzionale, significa rischiare una evoluzione della democrazia senza guida politica adeguata.

Il Presidente BOZZI invita i colleghi a far pervenire quanto prima le loro proposte alternative in forma scritta. Rinvia quindi il dibattito alla seduta di martedì 20 novembre 1984, alle ore 16.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 11.

PAGINA BIANCA

**38.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 NOVEMBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Su un lutto del senatore Giuliano Vassalli:</b>	
PRESIDENTE .....	369
<b>Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:</b>	
PRESIDENTE .....	369, 370
PRETI .....	369, 370
LABRIOLA .....	369, 370

MARTEDÌ 20 NOVEMBRE 1984, ORE 16. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

SU UN LUTTO  
DEL SENATORE GIULIANO VASSALLI.

Il Presidente BOZZI informa la Commissione che il senatore Vassalli è stato colpito da grave lutto: la perdita della moglie.

Al collega così duramente provato negli affetti familiari ha già fatto pervenire le espressioni del più vivo cordoglio che ora rinnova anche a nome della Commissione.

SEGUITO DELL'ESAME  
DELLO SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI preannuncia che chiederà ai Presidenti dei due rami del Parlamento una breve proroga del termine dei lavori della Commissione, stanti le difficoltà che si frappongono per la conclusione del dibattito nei tempi stabiliti.

Il deputato PRETI, dopo aver premesso che il gruppo del PSDI ha apprezzato lo sforzo fatto dal Presidente — che ha mostrato spesso capacità di mediare tra tesi sicuramente non affini —, esprime,

anche a nome del suo gruppo, alcune riserve sullo schema di relazione conclusiva e sulle proposizioni normative in esso contenute.

Si dichiara d'accordo sulla proposta di aggiungere un secondo comma, concernente il controllo sul finanziamento pubblico dei partiti, all'articolo 49 della Costituzione; si dichiara invece contrario alla riduzione del numero dei parlamentari, sostenendo che alcuni paesi europei, molto più piccoli dell'Italia, hanno un numero di parlamentari pari a circa la metà di quelli italiani; per questi motivi è contrario alla nuova formulazione dell'articolo 56 ed in particolare alla riserva d'un decimo dei seggi della Camera dei deputati ad un collegio unico nazionale.

Il deputato LABRIOLA ricorda la proposta di destinare ad un collegio unico nazionale i seggi risultanti dal recupero dei resti.

Il deputato PRETI fa presente che la formula prevista nel nuovo testo dell'articolo 56 danneggerebbe gravemente i partiti minori, così come la proposta formulata dal collega Labriola. Dopo essersi dichiarato favorevole al mantenimento dell'attuale numero dei deputati e senatori, osserva che l'opinione pubblica ha spesso criticato l'assenteismo dei parlamentari,

non certo il loro numero. Si dichiara poi d'accordo sull'aggiunta all'articolo 69 del comma relativo alle spese elettorali, sulla previsione di un bicameralismo differenziato, formulata nel nuovo testo dell'articolo 70, sulla nuova formulazione dell'articolo 82, sulla sostituzione del secondo e terzo comma dell'articolo 94 con la formula che prevede l'attribuzione e la revoca della fiducia al Governo da parte delle due Camere in seduta comune.

Si dichiara invece perplesso circa l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con dieci rappresentanti delle regioni — secondo quanto previsto dall'articolo 127-bis — ritenendo che questi ultimi finirebbero per condizionare la libera possibilità di espressione della Commissione. Si dichiara poi contrario non alla costituzionalizzazione della figura dei Sottosegretari di Stato, bensì alla definizione per legge del loro numero e delle loro competenze.

Per quanto concerne il patto di coalizione ritiene di non dover essere pregiudizialmente contrario, purché esso non preveda un premio elettorale a livello parlamentare, mentre questo potrebbe essere invece ammissibile per i comuni.

È favorevole all'aggiunta all'articolo 94 del comma relativo alla possibilità del Governo di porre davanti a ciascuna Camera la questione di fiducia su ogni deliberazione, alla proposta di attribuire al Senato la competenza a porre in stato di accusa il Presidente del Consiglio e i ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, al mantenimento della disciplina attuale del *referendum* (con aumento del numero delle firme necessarie per chiederlo), alla modifica proposta per l'articolo 75 (circa il quale suggerisce che il *referendum* non possa essere ammesso, oltre che per le leggi impositive di tributi, anche per quelle impositive di altri oneri). Si dichiara invece contrario alla nuova formulazione dell'articolo 71, in particolar modo per quanto riguarda la partecipazione di un rappresentante dei promotori alle sedute della Commissione in cui si discute il progetto; alla introduzione nell'ordinamento del *referendum*

consultivo e del *referendum* approvativo che indebolirebbero ulteriormente il Governo e contribuirebbero allo sfasciamento dello Stato.

È perplesso sull'attribuzione alle regioni della potestà di emanare i regolamenti di esecuzione delle norme comunitarie quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, prevista nell'articolo 77-bis, del quale condivide invece il secondo e il terzo comma.

Per quanto concerne i decreti-legge, afferma di essere contrario a restringere in maniera drastica i casi in cui il Governo può procedere alla loro emanazione. Si dichiara d'accordo sul nuovo testo dell'articolo 80, sulla modifica del primo comma dell'articolo 85 volta alla non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica; ritiene inoltre che il parere conforme dei Presidenti delle Camere sullo scioglimento delle stesse dovrebbe essere necessario non soltanto nell'ultimo semestre del mandato presidenziale bensì in ogni caso.

Si dichiara d'accordo sulla riformulazione dell'articolo 29, del primo comma dell'articolo 36 e dell'articolo 37, mentre ritiene eccessiva la protezione dell'ambiente prevista nella riformulazione dell'articolo 9, che rischia di far prevalere le posizioni di coloro che sono contrari alla installazione di impianti nucleari; è inoltre contrario alla nuova formulazione dell'articolo 21, che consente un generale diritto di accesso ai documenti amministrativi e la costituzionalizzazione delle banche dati; alla costituzionalizzazione del pluralismo dei sistemi informativi prevista nell'articolo 21-bis (circa il quale invece concorda sul primo comma); all'inserimento tra il terzo e il quarto comma dell'articolo 24 di un comma che preveda la possibilità di associazioni o gruppi di agire in giudizio per la tutela degli interessi diffusi; alla figura del difensore civico che rischia di diventare un accusatore permanente.

Si dichiara favorevole alla modifica del primo comma dell'articolo 32 e dell'ultimo comma dell'articolo 24; alla riformulazione del secondo e del terzo comma dell'artico-

lo 25; all'inserimento di un terzo comma nell'articolo 102; alla depoliticizzazione del Consiglio superiore della magistratura; alla modifica dell'articolo 107 nel senso di attribuire al ministro della giustizia l'azione disciplinare e di inibire ai magistrati in attività di servizio l'esercizio di qualsiasi altra funzione pubblica o privata; alla modifica dell'articolo 97.

Il deputato LABRIOLA ritiene opportuno che la norma prevista nel nuovo testo dell'articolo 97 circa la consultazione obbligatoria di organi tecnici prima di procedere a nomine negli organi direttivi degli enti pubblici, venga resa applicabile anche agli enti pubblici locali.

Il deputato PRETI si dichiara favorevole al mantenimento della disciplina attuale per quanto riguarda le regioni e contrario ad un ampliamento della loro funzione legislativa nonché alla soppressione dell'articolo 129 della Costituzione.

Si dichiara invece favorevole all'inserimento nella giunta regionale di elementi esterni al Consiglio; all'aumento del nume-

ro dei consiglieri regionali (pur ritenendolo in contraddizione con la proposta di ridurre il numero dei parlamentari); alla riserva di assemblea per le leggi che comportano variazioni nelle spese e nelle entrate ed alla loro votazione a scrutinio palese; al voto palese su qualsiasi deliberazione, salvo quando si tratti di persone; alla nuova formulazione dell'articolo 81; alla formulazione dell'articolo 39; al mantenimento del testo attuale dell'articolo 40 purché il diritto di sciopero venga sollecitamente disciplinato con legge. Si dichiara inoltre favorevole all'attuale sistema elettorale e contrario al ridimensionamento delle circoscrizioni, ricordando poi di aver proposto che partecipino alla ripartizione dei resti quei partiti che abbiano conseguito almeno due quozienti circoscrizionali. Si dichiara infine contrario all'abolizione del voto di preferenza.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di giovedì 22 novembre 1984, alle ore 15.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,40.

PAGINA BIANCA

**39.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 1984**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

## SOMMARIO

---

	PAG.
<b>Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:</b>	
PRESIDENTE .....	375, 377
PASQUINO .....	375
RASTRELLI .....	377

GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 1984, ORE 15. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA  
DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI avverte che lunedì 26 novembre prossimo si recherà dai Presidenti delle Camere per informarli sulla situazione venutasi a creare per la conclusione dei lavori della Commissione. Avverte altresì che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, nella sua riunione di oggi, ha concordato sulla necessità di una breve proroga del termine previsto nelle mozioni istitutive, demandando al Presidente di indicarne le modalità e la durata, d'intesa con i Presidenti delle Camere, in relazione al prevedibile andamento dei prossimi lavori parlamentari.

Il senatore PASQUINO ricorda che il problema del rapporto tra la Costituzione e le aumentate esigenze dei cittadini di incidere sui processi decisionali era stato sottolineato all'inizio dei lavori della Commissione, sia pure in modo diverso, da tutte le forze politiche; questa tematica tuttavia si è perduta nel corso dei lavori; per questo motivo preannuncia, a nome del Gruppo della sinistra indipendente del Senato, la presentazione di una relazione

di minoranza. Lo schema di relazione presentato dal Presidente appare un documento scarsamente organico che non reca traccia di quello che dovrebbe essere un sistema in cui tutto si tiene, attraverso un bilanciamento di freni e contrappesi.

Il rapporto cittadini-sistema elettorale-Governo, viene sia pure parzialmente recuperato; desta invece preoccupazione la mancanza di una radicale riformulazione dell'articolo 49 della Costituzione, sintomo che i commissari si sono rifiutati di analizzare a fondo il problema della vita interna dei partiti e del loro funzionamento nei confronti degli iscritti e degli elettori: una indicazione in questo senso nella relazione conclusiva appare indispensabile.

Secondo elemento che ritiene essenziale è una maggiore attenzione per le forme di democrazia diretta: la combinazione di queste ultime con le forme di democrazia rappresentativa è apparsa auspicabile per la maggior parte delle forze politiche, che tuttavia al momento di passare alle proposte concrete, hanno mostrato esitazioni ed inadeguatezze: rispetto alla proposta di referendum consultivo formulata dal PCI, ritiene maggiormente significativa quella di referendum deliberativo, tenuto conto che i risultati di quest'ultimo costituiscono un mandato preciso per le forze politiche e possono essere modificati esclusivamente da una suc-

cessiva decisione in senso contrario, assunta dallo stesso corpo elettorale.

Ritiene poi che la proposta di aumentare le firme necessarie per richiedere il *referendum* abrogativo sia plausibile in rapporto all'aumento della popolazione, ma non possa essere accettata nell'ottica di una maggiore autonomizzazione dei cittadini nei confronti dei partiti, poiché fino ad oggi i *referendum* sono stati quasi sempre promossi da questi ultimi.

Sottolinea inoltre la necessità di prevedere una sanzione — qualora il Parlamento non si pronunci entro un certo termine sui progetti di legge di iniziativa popolare — consentendo che essi possano essere votati direttamente dal corpo elettorale.

Per quanto concerne poi la democrazia rappresentativa negli enti locali, sottolinea la necessità di garantire il massimo di sperimentazione, attraverso una riflessione più articolata sulle proposte formulate dalla Conferenza delle regioni. Nell'ottica che assicura una cospicua riduzione del numero dei parlamentari, potrebbe essere anche garantito un moderato ampliamento di quello dei consiglieri regionali, affiancato dalla possibilità di scegliere gli assessori anche al di fuori del consiglio, nonché dalla presenza di un rappresentante delle regioni alle sedute delle Commissioni in cui si discutono problemi di carattere regionale. Le esigenze di rappresentatività delle regioni possono essere risolte con la presenza dei loro rappresentanti in alcuni contesti, nonché con un loro diverso rapporto con la pubblica amministrazione, anche sulla base di quanto previsto nel rapporto Giannini e nell'intervento pronunciato in Commissione dal senatore Maffioletti. Occorre combinare al riguardo i due versanti dell'interesse del cittadino e di quello della collettività.

Rileva poi che è stato fatto un uso strumentale del rafforzamento del Governo per impedire un confronto reale sul come il paese sarà governato: i punti qualificanti, solo in parte toccati nello schema di relazione, riguardano i decreti-legge, i

sistemi di voto e la struttura del Governo; appare necessario indicare una ristrutturazione semplificata di questo organo attraverso un raggruppamento in grandi ministeri ed una qualche forma di *monitoring* sulla sua attività. Tra gli usi strumentali fatti delle riforme istituzionali vi è stato quello del voto, cavallo di battaglia dei socialisti la cui « Grande riforma » si è limitata alla richiesta di costituzionalizzazione del voto palese. Si dichiara non pregiudizialmente contrario al voto palese — ma non alla sua costituzionalizzazione — purché vengano identificate con esattezza le materie sulle quali esso potrà essere utilizzato e prevedendo una serie di garanzie per i parlamentari nei confronti dei partiti di provenienza, anche attraverso la democratizzazione di questi ultimi assicurata da una diversa formulazione dell'articolo 49 della Costituzione. Anche il voto di preferenza potrebbe essere abolito solo se venisse assicurata la pubblicità del processo di formazione delle liste elettorali.

Per quanto concerne il problema della formazione dei governi, osserva che manca la cultura della competizione politica: il pluralismo è soltanto pluralità, poiché si ritiene inaccettabile la sparizione di alcuni partiti che viene evitata attraverso il raggiungimento di una concordia puramente strumentale. Per realizzare la cultura della competizione occorre rivalutare la democrazia diretta, realizzare una serie di processi di delegificazione, rivalutare la responsabilità dei ministri e più in generale dei detentori del potere a tutti i livelli.

Passando all'esame di alcuni punti specifici, dopo aver ribadito la necessità di irrogare una sanzione nel caso di mancata decisione del Parlamento nei tempi stabiliti su un progetto di legge di iniziativa popolare, sottolinea l'opportunità di una migliore estensione e codificazione dei poteri del Presidente della Repubblica, specie per quanto riguarda la spesa pubblica.

Si dichiara inoltre contrario alla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, che costituisce comunque un motivo di condizionamento; al collegio unico nazionale che impedisce ai cittadini di cono-

scere i candidati per i quali votano; all'aumento del numero dei senatori a vita dei quali auspica invece l'abolizione.

Per quanto concerne poi la nuova formulazione dell'articolo 81 osserva che l'impedimento contenuto nel nono comma di approvare leggi che aumentino le spese o riducano le entrate nei sei mesi precedenti lo scioglimento delle Camere dovrebbe essere diversamente specificato, magari con una formula quale « durante la campagna elettorale » poiché lo scioglimento delle Camere non è prevedibile. Inoltre la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti non appaiono organi adeguati a formulare le valutazioni previste rispettivamente all'ottavo e all'undicesimo comma di detto articolo.

Auspica infine che nella redazione della relazione finale vengano esplicitati alcuni elementi di fondo del tipo di sistema che si intende realizzare, assicurando un maggiore spazio alla società civile, ai processi che rapportano democrazia di-

retta e democrazia rappresentativa, ed alla trasparenza decisionale, elementi assenti nello schema di relazione.

Il Presidente BOZZI propone che, in considerazione dell'andamento dei lavori parlamentari, la prossima seduta della Commissione abbia luogo giovedì 29 novembre 1984 alle ore 9, se non vi sono obiezioni da parte dei rappresentanti del MSI-DN, che in quel giorno inizia il suo Congresso nazionale.

Il senatore RASTRELLI, a nome del Gruppo del MSI-DN, dichiara di non avere difficoltà al riguardo.

Il Presidente BOZZI avverte che la prossima seduta avrà luogo pertanto giovedì 29 novembre 1984 alle ore 9, con il seguente ordine del giorno: seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 16.

PAGINA BIANCA