

40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 NOVEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Su un lutto del senatore Roberto Ruffilli:	
PRESIDENTE	381
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	382
PERNA	381
LABRIOLA	383
Sui lavori della Commissione:	
PRESIDENTE	384

GIOVEDÌ 29 NOVEMBRE 1984, ORE 9. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SU UN LUTTO
DEL SENATORE ROBERTO RUFFILLI.

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

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 senatore PERNA, dopo aver osservato che questa discussione, che dovrebbe costituire il bilancio del lavoro di un anno ed evidenziare le convergenze ragionevoli e persuasive emerse, si svolge purtroppo a singhiozzo, a causa dei lavori concomitanti nei due rami del Parlamento, ricorda che, secondo quanto detto nelle mozioni istitutive della Commissione, « l'opera di elaborazione delle proposte e di deliberazione delle scelte sul vitale e delicato terreno delle istituzioni pubbliche,

costituzionali ed amministrative, deve collocarsi in un quadro che... sia il frutto di una profonda maturazione democratica e comune, con la ricerca delle procedure di revisione costituzionale che la Costituzione prescrive ».

Partendo dal presupposto, già sottolineato con una nota di scetticismo dal Presidente Bozzi, della sostanziale identità tra « ammalati » (i partiti) e « medici » (i politici) sottolinea che i commissari non sono stati in grado di oggettivizzare il problema, e questo dilemma pesa attualmente sulla Commissione. Nel primo periodo dei suoi lavori, conclusosi con la presentazione della prima relazione ai Presidenti delle Camere, la Commissione aveva acquisito alcuni elementi, quali una maggior partecipazione popolare, un maggior rilievo attribuito alle regioni, il riconoscimento della rilevanza dei temi inerenti i diritti civili, che avrebbero potuto condurre a conclusioni positive, anche se erano ancora rimaste insolte le questioni relative alla struttura e funzione della rappresentanza, ai rapporti Parlamento-Governo, alla costituzione economica ed alla pubblica amministrazione. Alla ripresa dei lavori dopo le vacanze estive, si sono invece evidenziate ed hanno fatto premio alcune pressioni, che costituivano l'eco di quanto stava accadendo nella politica del paese: sarebbe forse

stato opportuno, in quel momento, fare un punto della situazione e rimeditare i tempi di lavoro ma nella maggior parte dei commissari è prevalsa la comprensibile preoccupazione di evitare la richiesta di una proroga effettiva e non esclusivamente tecnica. In conseguenza di ciò tuttavia è mancata una indagine approfondita sui temi residui.

Passando ad un esame più specifico dello schema di relazione conclusiva — che intende tuttavia limitare ad alcuni temi, poiché su altri è previsto l'intervento di altri colleghi del suo Gruppo — rileva che, nella prima parte dello schema di relazione, alcune grandi questioni, che pure sono menzionate, non assumono il rilievo dovuto, prima fra tutte quella della indicazione degli strumenti atti a rimuovere il blocco del sistema democratico, che perdura ormai da trentasette anni. Ricorda a tale riguardo che in uno scritto del professor Elia, apparso nella *Enciclopedia del diritto* nel 1970, veniva teorizzata la *conventio ad excludendum*, nella convinzione che il principio di un completo ricambio nelle maggioranze avrebbe permesso l'ingresso nel Governo di partiti la cui fedeltà alla Costituzione non era sicura: alla Costituzione formale si contrapponeva quindi una Costituzione materiale, il cui elemento distintivo era costituito proprio dalla *conventio*; fino a tempi abbastanza recenti dunque questa è stata considerata la chiave di corretta lettura della Costituzione. È perciò ora opportuno fornire una indicazione alle Camere sulla necessità di sbloccare la situazione, assicurando al sistema politico una piena possibilità di ricambio. Occorre inoltre prendere atto della presenza in Costituzione di forti elementi di finalizzazione e della necessità quindi di individuare un sistema di interessi, valori, diritti e poteri che devono trovare il loro bilanciamento attraverso le tecniche della libertà; nello schema di relazione viene sostenuto che il programma costituzionale, aperto e socialmente avanzato — pur se la sua attuazione non è ancora completa — deve essere l'elemento guida di ogni opera di riforma: questo tema necessita

di essere maggiormente evidenziato e collegato al primo.

Per quanto concerne i *referendum* consultivi osserva che l'unica proposta concreta, quella cioè formulata dal Gruppo comunista della consultazione popolare in materia di trattati e accordi internazionali, prima che gli impegni vengano assunti, è stata soltanto segnalata, senza evidenziare i motivi del suo mancato accoglimento ed il dibattito che su di essa si è svolto.

Per quanto concerne le regioni, pur essendo presenti nello schema di relazione numerosi spunti al riguardo, non si è tenuto dovuto conto delle richieste formulate nel documento presentato dalla Conferenza delle regioni.

Il Presidente BOZZI fa presente che verrà tenuto conto di tali richieste nella stesura definitiva della relazione.

Il senatore PERNA rileva che, benché il Gruppo comunista abbia sottolineato che le regioni sono uno dei soggetti abilitati a partecipare al sistema politico, nella prima parte dello schema di relazione emerge una versione molto riduttiva di questo ruolo, che non pone sufficientemente in rilievo la diversa ripartizione del potere politico scaturita dall'ordinamento regionale. Ricorda infine il veto opposto dall'onorevole Aldo Moro nel momento in cui il primo Governo di centro sinistra si apprestava a dar vita all'ordinamento regionale: dovettero passare ancora sette anni prima che tale ordinamento venisse attuato.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione — tema di cui si occuperanno più approfonditamente altri colleghi del suo Gruppo — ricorda poi il rapporto Giannini, nonché il recente voto della I Commissione del Senato sull'attuazione del dipartimento della funzione pubblica e sulla mancata acquisizione di notizie già invano richieste ai Ministeri da Giannini nel periodo in cui era ministro, di cui non compare traccia nello

schema di relazione: ritiene inoltre che occorrerebbe chiarire maggiormente il rapporto tra delegificazione e amministrazione.

Dopo aver ricordato la pretesa del Gruppo socialista di inserire nella relazione finale la costituzionalizzazione del voto palese, ribadisce la convinzione del Gruppo comunista che la materia debba diventare oggetto dell'attività di riforma regolamentare in corso presso le due Camere. La costituzionalizzazione del voto palese è un modo surrettizio ed obliquo per tagliare la testa ad altre gravi questioni, tendendo a vanificare il principio che possa esistere una maggioranza parlamentare diversa dalla maggioranza di Governo senza che ciò debba comportare le dimissioni di quest'ultimo: in tal modo inoltre riemerge anche la *conventio ad excludendum*. Nei paesi di democrazia classica il voto palese è previsto soltanto dalla Costituzione belga; la volontà di costituzionalizzare questo principio modifica sostanzialmente le regole del gioco della Commissione. Senza il voto del Gruppo comunista manca la maggioranza richiesta dalla Costituzione per introdurre questa modifica: pretendere che la richiesta venga inserita nella relazione significa quindi contribuire ad affossare i lavori della Commissione, inasprendo la battaglia politica.

Se esiste una relazione effettiva tra il problema dello sblocco del sistema politico ed il mantenimento del patto comune di ricerca democratica, la Commissione dovrebbe concludere i propri lavori con proposte coerenti, persuasive, e suscettibili di andare in porto; prega dunque gli altri Gruppi politici di effettuare un ripensamento su questa richiesta, che reintroduce la *conventio ad excludendum*.

Il deputato LABRIOLA rileva che negli ultimi mesi un elemento politico ha contrassegnato il clima che si è creato intorno alla Commissione: un senso di insoddisfazione per le conclusioni alle quali la Commissione sta pervenendo. Si tratta di un orientamento mirante, piuttosto che

a valutare i lavori, a prendere posizioni preventive sulle riforme della Costituzione. Questa campagna è alimentata da coloro che non hanno mai ritenuto che i problemi delle istituzioni possano essere composti attraverso il sistema delle regole istituzionali: di qui la confusione tra sistema politico e regole istituzionali, nonché la volontà di portare avanti una opposizione sterile e la sfiducia nei principi di regime, ai quali viene recato soltanto un omaggio formale. Per rispondere in maniera positiva a queste polemiche, occorre riaffermare la centralità del principio di rappresentanza: negli ultimi anni sono state sperimentate tutte le possibili fughe rispetto a questo principio, sia attraverso il regime assembleare — che si è rivelato dannoso per la maggioranza, per l'opposizione, per il sistema nel suo insieme, per gli stessi sindacati —; sia attraverso il frazionamento della distribuzione delle funzioni rappresentative tra Parlamento, regioni ed organismi rappresentativi decentrati, che ha comportato un declino del tasso di democrazia del sistema; sia infine attraverso la centralità del Parlamento, con la dichiarazione di principio di trasferire al Parlamento quanti più poteri possibili e con la partecipazione di quest'ultimo alle scelte vincolanti del Governo, ciò che tuttavia non ne ha ridotto il potere ma solo l'assunzione di responsabilità politica. Nessuno è riuscito a dimostrare che esistono modi diversi dal principio di rappresentanza, capaci di far progredire la democrazia del sistema. A ciò si collega la questione della forma di Governo: in questi giorni si stanno riaprendo spiragli a forme di superamento del Governo parlamentare, proposte in forma surrettizia, poiché nessuno lo ha dichiarato apertamente.

Ribadisce la ferma convinzione che il sistema politico non ha possibilità di crescere al di fuori della forma di Governo parlamentare, che dovrebbe essere ripristinata su tutti i versanti sui quali è venuta meno; tra il 1948 e il 1955 il Governo si avvicinava molto di più alla forma ideale di Governo parlamentare di quanto non avvenga oggi: vi era infatti una asso-

luta chiarezza tra le responsabilità della maggioranza e le responsabilità delle opposizioni.

Le proposte della Commissione sono svolte da coloro che si preparano a creare le premesse per una forma di Governo presidenziale, che allontanerebbe ulteriormente qualsiasi possibilità di alternativa. Gli elementi essenziali della forma di Governo parlamentare, contenuti nello schema di relazione, vengono considerati dal Gruppo socialista il dato minimo ed irrinunciabile per la sua adesione alla relazione stessa. Chiede inoltre che il Presidente del Consiglio sia esentato dall'obbligo di presentare alle Camere la composizione politica del Governo prima di averne ottenuto la fiducia, che viene conferita solo sull'indirizzo politico: potrebbe invece essere d'accordo sulla semplice indicazione della base politica del Governo. In tal modo è inoltre implicito il potere di revoca del Presidente della Repubblica nei confronti dei ministri. Si dichiara d'accordo sulla distinzione tra semplici Ministri e Ministri membri del Consiglio di Gabinetto e favorevole alla soppressione della figura del Sottosegretario.

Per quanto concerne i rapporti tra organi costituzionali, qualsiasi atto del Parlamento che incida nei suoi rapporti con l'esecutivo rientra nel rapporto di fiducia e deve seguirne la disciplina. La questione della costituzionalizzazione del voto palese è importante così come tutte le altre inerenti il Governo parlamentare: essa deve essere quindi considerata non come una diminuzione del Parlamento nei confronti del Governo o una limitazione di libertà del singolo parlamentare, bensì come strumento volto a garantire l'assunzione di responsabilità politica su tutte le questioni connesse con l'indirizzo politico: per questi motivi non si è mai opposto al mantenimento del voto segreto sulle deliberazioni inerenti persone, pur ritenendo che anche in questi casi il voto palese costituirebbe un momento di chiarezza.

Ritiene tuttavia che non possa essere sottovalutata l'opinione di alcuni stimabili parlamentari che pongono in relazione

l'istituto del voto segreto con la libertà del parlamentare nei confronti del proprio partito: a questo riguardo occorre considerare anche il possibile sacrificio della impermeabilità della vita interna dei partiti, se ciò può servire a calmare alcuni timori; propone quindi che nella relazione finale venga inserito un paragrafo che riassume i punti salienti della proposta di legge del deputato Spini sulla disciplina dell'attività e del finanziamento dei partiti politici.

Per quanto concerne il sistema delle fonti osserva che lo schema di relazione è riuscito con un certo successo ad accostare il confuso sistema delle fonti al Governo parlamentare. Osserva poi che sarebbe stato auspicabile attribuire un maggior rilievo alle tematiche relative al potere dell'amministrazione di non decidere ed ai tempi eccessivamente lunghi della giustizia. Deplora ancora una volta l'uso della lottizzazione, sia a livello centrale, regionale, provinciale o comunale; tale uso non riguarda soltanto la preposizione dei vertici ma addirittura il reperimento del singolo posto di lavoro; lamenta inoltre che tra i dipendenti di enti pubblici figurino numerosi quadri politici, che lavorano per i partiti di appartenenza pur essendo regolarmente stipendiati dall'ente: su questi punti auspica che la relazione finale possa essere più graffiante.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il Presidente BOZZI informa che, come aveva preannunciato nella precedente seduta, lunedì 26 novembre 1984 si è recato dai Presidenti delle Camere per informarli sulla situazione venutasi a creare per la conclusione dei lavori della Commissione — anche in relazione all'andamento dell'attività parlamentare — e per prospettare conseguentemente la necessità di un breve rinvio tecnico del termine del 30 novembre 1984 stabilito per la presentazione della relazione conclusiva, in base alle mozioni istitutive approvate dai due rami del Parlamento il 12 ottobre 1983.

I Presidenti delle Camere hanno concordato sull'opportunità di una proroga di detto termine per 60 giorni; le Camere vi hanno consentito nelle sedute di ieri sera e di stamani.

La Commissione pertanto proseguirà, e preferibilmente esaurirà l'esame dello

schema di relazione conclusiva nella settimana prossima con sedute da tenersi martedì 4 dicembre 1984 (alle ore 16), mercoledì 5 dicembre 1984 (alle ore 16), giovedì 6 dicembre 1984 (alle ore 9) e venerdì 7 dicembre 1984 (alle ore 9).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 11,30.

PAGINA BIANCA

41.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	392
SCOPPOLA	389
RUSSO FRANCO	300

MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1984, ORE 16. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA
DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il senatore SCOPPOLA, riferendosi al disimpegno dai lavori della Commissione recentemente annunciato dall'onorevole Rodotà (anche con richiami alle riserve che lo stesso senatore Scoppola aveva avuto occasione di manifestare all'Ufficio di Presidenza dell'11 ottobre), dichiara di ricavare, per parte sua, conclusioni opposte dalle ribadite anomalie della procedura seguita nell'ultima fase, col privilegiare i lavori dell'Ufficio di Presidenza allargato rispetto alla Commissione plenaria; ritiene cioè che sia da intensificarsi maggiormente il lavoro dell'istanza plenaria, anche per valorizzare gli apporti che in questa sede possono venire dai membri indipendenti, nel senso di attenuare la rigidità delle posizioni e delle convenienze di gruppo in favore di una ricerca più proficua di convergenze utili a conseguire risultati concreti e non deludenti.

Considerando lo schema del Presidente una valida base di discussione, formula alcune osservazioni su punti particolari.

Non crede che il cuore della revisione istituzionale possa risiedere nel momento

procedurale; né che sia giusto contrapporre l'esigenza di un ruolo più incisivo di partecipazione politica dei cittadini e quella del momento, egualmente essenziale, della mediazione partitica: quest'ultimo, anzi, può avvantaggiarsi dal rafforzamento del primo.

Insiste sulla necessità di una accentuata garanzia della democraticità dei partiti in sede di revisione dell'articolo 49, poiché sarebbe illusorio rimettersi ad una spontanea capacità di autoriforma dei partiti stessi.

In tema di democrazia diretta, lamenta che sia stato lasciato cadere nello schema del Presidente il suggerimento, contenuto in una proposta democristiana, di introdurre un'ipotesi di *referendum* approvativo sulle iniziative legislative popolari in ordine alle quali non si sia pronunciato, in un congruo tempo, il Parlamento. Sottolinea altresì l'opportunità, nel *referendum* abrogativo, di tener conto anche delle schede bianche (che, se aggiunte ai voti negativi superino quelli positivi, devono determinare la non approvazione della proposta abrogativa).

Conviene sull'opportunità di uniformare le prassi, ora divergenti nei due regolamenti parlamentari, sul regime delle astensioni (che, fra l'altro, in caso di voto segreto, dovrebbero essere anch'esse segrete); ma si chiede se non sia preferibile,

come più conforme all'articolo 64 della Costituzione (che altrimenti andrebbe modificato), la soluzione del Senato.

Fondamentale è il tema del sistema elettorale. Senza una riforma di questo, rischia di risultare equivoca la stessa soluzione del conferimento della fiducia al solo Presidente del Consiglio, che potrebbe favorire prassi trasformistiche, in una disarticolazione della rappresentanza parlamentare (ritiene comunque utile che il Presidente del Consiglio debba enunciare alle Camere non la mera composizione politica del Ministero, ma la composizione nominativa del Consiglio di Gabinetto).

Il problema della riforma elettorale non può essere impostato sul dilemma astratto tra maggiore o minore tasso di proporzionalità. Bisogna rendersi conto che il mantenimento della proporzionale, se fu utile nel 1946, oggi, con l'avvenuta maturazione della democrazia italiana, avrebbe l'effetto di perpetuare il legame causale con il sistema politico bloccato, espropriatore dell'incisivo intervento dell'elettore nelle scelte politiche e refrattario alle alternative.

Non crede che su questo punto, che è il vero cuore della proposta che la Commissione deve rendere al Parlamento, ci si possa limitare, come fa lo schema di relazione, a rappresentare le posizioni emerse nel dibattito.

Queste sono, essenzialmente, riconducibili a tre gruppi: le ipotesi di introduzione di rappresentanze aggiuntive per le coalizioni; le proposte di adozione di un sistema misto di tipo tedesco; la revisione delle circoscrizioni dei collegi plurinominali, nel senso di una riduzione delle dimensioni.

Ribadisce che, per un'esigenza di chiarezza, la Commissione deve essere chiamata a pronunciarsi esplicitamente con voto su ciascuno di questi tre gruppi di proposte, partendo dal primo (proposte De Mita, Ruffilli, Pasquino), che è il più radicale, e continuando con la proposta Barbera (sistema di tipo tedesco, col superamento del voto di preferenza) che, se munita di alcuni correttivi, come l'introduzione obbligatoria di un sistema di

elezioni primarie per la designazione delle candidature nei collegi uninominali, potrebbe rappresentare una linea di ragionevole convergenza.

Da ultimo, resterebbe l'ipotesi, anch'essa non trascurabile, della revisione dell'estensione dei collegi elettorali.

Certo sembra assurda, se lasciata, come è ora, sganciata da qualsiasi intervento sui meccanismi profondi, la riserva di un decimo dei seggi per il collegio unico nazionale, contenuta nell'attuale testo.

Sulla *vexata quaestio* del voto parlamentare segreto o palese, ritiene debba essere, nella proposta al Parlamento, affermato un orientamento, ma non rigido, verso il voto palese, che è indubbiamente sistema più consono a una democrazia matura (naturalmente, correlato alla garanzia della democraticità interna dei partiti), lasciando per il resto libertà ai regolamenti parlamentari.

Sul bicameralismo, lo schema gli sembra complessivamente felice ed adeguato; suggerisce peraltro di inserire la previsione di concrete sanzioni a presidio dei poteri di controllo affidati al Senato.

In tema di procedimenti d'accusa ministeriali, si chiede se la conservazione della messa in stato d'accusa, sia pure da parte del solo Senato, non sia soluzione scarsamente innovativa; così come preferirebbe proposte più coraggiose sul ridimensionamento sul numero dei parlamentari, almeno a livello di proposta della Commissione.

Conclude riaffermando — e di questo egli fa condizione della propria partecipazione alla fase finale dei lavori — che sui punti nodali dello schema di articolato occorre scendere a un confronto concreto e decisivo in Commissione, nel quale, con regolari procedure di voto, ciascun gruppo e commissario sia chiamato ad assumersi le sue responsabilità, senza scaricare sul Presidente il peso improprio di una mediazione impossibile.

Il deputato Franco RUSSO rileva che le grandi idee enunciate da alcuni partiti, a cominciare da quello socialista, prima della costituzione della Commissione,

non hanno poi trovato alcun riscontro concreto nell'atteggiamento degli stessi partiti nel corso dei lavori della Commissione una volta che questa si è costituita. C'è stata anzi una forte carenza di proposte ed un rifiuto di scelte, che ha finito per caricare sul solo Presidente il pesante onere di predisporre una base propositiva. In questa situazione, ritiene apprezzabile il metodo di lavoro seguito dal Presidente, che ha assolto ad un tale compito ed ha chiamato i partiti a pronunciarsi su uno schema di proposte concrete. Su queste proposte è necessario che i commissari si pronuncino con un voto; in proposito preannuncia che il voto di democrazia proletaria sarà contrario, e porterà alla compilazione di un documento di minoranza.

Il suo gruppo non condivide infatti la logica di fondo dello schema, che, come ha chiarito lo stesso Presidente Bozzi sul *Corriere della Sera*, è quella di un disegno di rafforzamento del potere di decisione del Governo. Questo significa, in sostanza, razionalizzare e rafforzare ancora il già preponderante decisionismo dei partiti e dei loro apparati burocratici. Non è questa l'ottica giusta per affrontare profonde riforme del sistema istituzionale, che debbono rispondere a ben altre esigenze, come quella di ovviare alla crisi di legittimità della rappresentanza politica, testimoniata dal crescente astensionismo elettorale e dal rifiuto dei partiti e della politica.

La linea adottata dai partiti maggiori tende ad accentuare il bipolarismo: ma allora bisogna anche accettarne i gravi prezzi, come la scarsa partecipazione elettorale e la clandestinizzazione dei poteri.

Democrazia proletaria propone una linea alternativa, quella di rompere il monopolio della rappresentanza da parte dei partiti, senza timore di esaltare anche aggregati politici momentanei che consentano a forze sociali di conseguire la rappresentanza senza passare per la soglia dei partiti.

Nello stesso spirito, dichiara di non concordare con una semplificazione del sistema elettorale che punti sull'alternativa.

L'esperienza francese ha dimostrato che non bastano le alternative politiche e di schieramento, se non si promuova, in una diversa ottica, la partecipazione popolare all'esercizio del potere. Occorre dunque costruire altre forme di rappresentanza, che puntino sul « cittadino totale ».

Quanto alle proposte di modifica costituzionale contenute nello schema di relazione, ritiene insufficienti quelle relative all'articolo 49, che a suo parere dovrebbero invece trasformare il finanziamento pubblico in erogazione di servizi (anche a favore di piccole aggregazioni di cittadini), esaltare il controllo e la partecipazione popolare alla vita dei partiti, specie per quanto riguarda la formazione delle liste dei candidati, attuare una trasparenza nei processi decisionali e gestionali dei partiti.

Ritiene necessario trasferire dai partiti agli elettori alcuni poteri di nomina, per esempio per le unità sanitarie locali; e trasferire dal Governo al Parlamento i poteri di nomina dei dirigenti degli enti pubblici. Ribadisce la sua scelta di fondo per il monocameralismo, basata anche sul concetto che le funzioni di legislazione, di indirizzo e di controllo del Parlamento debbano restare congiunte. Per la questione del voto segreto, ritiene che non si tratti di una questione morale: il problema è quello dello spazio (o del non-spazio) che i partiti danno alla libertà dei parlamentari.

Concorda con le proposte dirette al rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare; ma ritiene che, se il Parlamento non si pronuncia su di esse nei termini stabiliti, o ne snatura i principi, debba essere consentito ad un congruo numero di elettori (500 mila) di sottoporre una proposta popolare a *referendum* approvativo. Circa il *referendum* abrogativo, si pronuncia per una restrizione dei poteri della Corte costituzionale circa l'ammissibilità (poteri che in ogni caso dovrebbero esercitarsi dopo la conclusione della raccolta delle firme) e per l'inclusione delle leggi di ratifica di trattati internazionali tra quelle che possono essere sottoposte a *referendum*.

Per l'articolo 77, si pronuncia per il testo proposto dalla Sinistra indipendente; per l'articolo 80, per quello proposto dal « Movimento per la pace ». È favorevole al nuovo testo dell'articolo 21, purché venga tolto il riferimento alla tutela dei minori, che potrebbe rappresentare il pretesto per interventi di censura. Quanto all'articolo 25, vorrebbe costituzionalizzare il principio dell'applicazione, in ogni caso, della legge più favorevole al reo, e abolire l'istituto delle misure di sicurezza.

Per l'articolo 39, è favorevole ad una formulazione « secca », che si limiti a sancire la libertà delle organizzazioni sindacali e la necessità di un loro ordinamento interno a base democratica. Se dovesse addivenirsi ad una formulazione allargata, vorrebbe che vi fosse fissato il principio che i contratti collettivi obbligatori non possono derogare alla legge, e vi fossero stabiliti i criteri per la valutazione della rappresentatività (numero degli iscritti e carattere democratico dell'ordinamento interno). Ritiene anche necessaria una

modifica dell'articolo 28 dello « statuto dei lavoratori », per consentire anche a formazioni minori o temporanee la legittimazione a partecipare alla contrattazione.

Sul sistema elettorale, si dichiara per l'esaltazione del principio della proporzionale pura, e preannuncia un progetto del suo gruppo per tradurre questo principio in un concreto meccanismo per l'attribuzione dei seggi, conservando comunque il voto di preferenza, che rappresenta una difesa del cittadino contro il prepotere dei partiti.

Il Presidente BOZZI avverte che nelle sedute di domani, dopodomani e venerdì si concluderà l'esame dello schema di relazione conclusiva, invitando coloro che intendano ancora intervenire ad iscriversi a parlare al più presto presso la segreteria della Commissione.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18.

42.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	395, 397
MAFFIOLETTI	395
LIPARI	396

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1984,
ORE 16. — *Presidenza del Presidente*
BOZZI.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI
RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI invita i colleghi che desiderino presentare proposte modificative dello schema di relazione conclusiva a farlo entro il 13 dicembre 1984.

Il senatore MAFFIOLETTI fa presente che si limiterà ad evidenziare quelle parti dello schema di relazione conclusiva che considera negativamente, con particolare riguardo ai temi inerenti la pubblica amministrazione, sulla quale alla Costituzione spetta formulare gli indirizzi generali, lasciando i dettagli alla legge ordinaria: non per questo tuttavia il problema appare meno urgente o differibile. Pur non pretendendo di trovare nello schema di relazione soluzioni già definite relative alla pubblica amministrazione, avrebbe comunque auspicato una migliore delineazione della tematica.

L'amministrazione costituisce infatti quello che dovrebbe essere il settore meno influenzato dalla decisione politica e dalla logica partitica in senso stretto: l'importanza di questa questione tuttavia non è sufficientemente sottolineata nello schema di relazione, che vi accenna soltanto di sfuggita. L'inadempienza gover-

nativa - storica, politica e, nonostante il rapporto Giannini, ancora attuale - necessita di essere posta maggiormente in risalto; la mancanza invece di critiche forti ed argomentate rischia di mettere in discussione i lavori stessi della Commissione. Ricorda poi il voto unitario di indirizzo al Governo espresso al Senato in materia di pubblica amministrazione, che non può essere sottovalutato.

Il rapporto Stato-cittadini, la esecutività dei programmi, sono messi in forse da una amministrazione che non è in grado di reperire sufficienti informazioni e di dare esecuzione puntuale alle leggi. Lamenta il varo di leggi-provvedimento, la legislazione frammentaria, l'attività legislativa delle Commissioni parlamentari, l'incontrollabilità della spesa, la mancanza di una politica del personale: occorre colmare il solco politico tra Governo ed amministrazione, che non è stato sufficientemente evidenziato nello schema di relazione.

Il rapporto Giannini aveva indicato una metodologia a vasto raggio, cui ha fatto seguito l'ottimo lavoro della Commissione Piga; si tratta di materiale che, insieme a quello di numerosi altri studi che hanno fatto da corollario al rapporto Giannini, non può rimanere inutilizzato.

Il problema della flessibilità e della mobilità dell'amministrazione, sollevato in Commissione, è un elemento in più da tenere presente: come garantire che l'amministrazione si informi a tale criterio? Il Gruppo comunista si è sforzato di in-

dicare alcune possibili soluzioni connesse anche con la delegificazione: a questo riguardo considera negativamente l'attribuzione al Governo di un potere normativo, anche in deroga a leggi vigenti, con generico riferimento alla organizzazione amministrativa: si tratta di una facoltà pericolosa che personalmente non condivide. In questo settore la delegificazione dovrebbe essere circoscritta dalla legge con condizioni e garanzie particolari, sia nei confronti dei cittadini che del Parlamento.

Si dichiara contrario alla modifica dell'articolo 95 della Costituzione e favorevole al mantenimento della dizione attuale, aggiungendo al terzo comma dopo «l'organizzazione dei ministeri» «e di altre unità amministrative diverse dai ministeri», intendendo con queste ad esempio amministrazioni legate a scopi. Dopo aver riconfermato la validità dell'articolo 97 della Costituzione e della riserva di legge relativa in tale materia, nella quale può trovare adeguato inserimento la potestà regolamentare, osserva che la delegificazione dovrebbe essere ancorata ad un criterio di programmazione politica. L'amministrazione non può essere considerata solo sul piano delle strutture bensì in senso dinamico, non solo come modello ministeriale, ma come organizzazione periferica dello Stato, concepita secondo criteri diversi da quelli attuali, più accentuatamente orizzontali. Attualmente non vi è rapporto tra la formulazione dei programmi al centro e la loro attuazione in periferia. Anche per quanto concerne i controlli, occorrerebbe guardare all'efficienza complessiva ed ai risultati; la Corte dei conti è inadeguata a svolgere tale compito e il Parlamento non dispone degli strumenti necessari; si tratta tuttavia di una questione politica che necessita di essere affrontata; in caso contrario si rischia di rimettere in discussione tutto l'ordinamento.

Il senatore LIPARI, dopo essersi dichiarato d'accordo con le posizioni espresse dal collega Scoppola nella seduta di ieri, osserva che — parafrasando una frase celebre — non è possibile attestarsi sulla

logica delle «divergenze parallele», limitandosi a prendere atto delle divergenze emerse in Commissione e consegnandole agli atti con una votazione globale: ritiene invece necessaria una valutazione esplicita, e quindi una votazione delle singole proposizioni normative in mancanza della quale la conclusione dei lavori si limiterebbe solo ad alcune considerazioni a largo raggio sulla crisi del sistema. Trova difficile comprendere in base a quale criterio alcune posizioni sono state espresse nello schema di relazione sotto forma di proposizioni normative, mentre, per altre si è preferita la forma discorsiva: evidentemente vi è stata una valutazione presuntiva su una volontà della maggioranza, forse emersa in seno all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, sulla quale tuttavia non è completamente d'accordo. Si dichiara quindi disponibile a presentare alcune proposte modificative, purché formino oggetto di dibattito.

Rileva poi lo squilibrio che si viene a creare tra la posizione del collega Rodotà che, oggi dissociatosi dai lavori della Commissione, ha visto accolte le proposizioni normative da lui formulate, e la posizione di coloro che partecipano ai lavori attivamente e non hanno modo di vedere le proprie proposte oggetto di dibattito.

Passando all'esame dello schema di relazione, osserva che le indicazioni relative al rapporto Parlamento-Governo necessitano di essere saldate al rapporto cittadini-istituzioni; in mancanza di tale supporto al sistema, si possono determinare effetti perversi.

Si dichiara favorevole alla proposta di aggiungere un secondo comma all'articolo 49 della Costituzione, suggerendo inoltre di sostituire nel primo comma le parole «con metodo democratico» con le parole «con strutture e metodi democratici».

Per quanto concerne i diritti di libertà e di partecipazione, ritiene che alcune proposte normative abbiano un valore più di forma che di sostanza; la nuova formulazione dell'articolo 29 po-

trebbe infatti far pensare che si è inteso creare qualcosa di diverso rispetto ai presidi già posti nella formula della Costituzione. Dichiaro di non condividere la nuova formulazione degli articoli 36 e 37 della Costituzione, considerandola una sorta di residuo di una cattiva cultura del femminismo; per quanto concerne in particolare la nuova formulazione dell'articolo 37, osserva che si determina con essa un equivoco di fondo poiché si finisce per negare sostanzialmente l'essenzialità della funzione propria della madre, cioè della donna nel suo ruolo tipico.

La nuova formulazione proposta per l'articolo 9 introduce criteri che non possono essere considerati di livello costituzionale: potrebbe essere invece ritenuta sufficiente la formula seguente « la Repubblica tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico-culturale della nazione ». Ritiene poi che non possano assumere rango costituzionale norme in qualche modo procedimentali, poiché così, sotto l'apparenza di una tutela migliore, se ne realizza invece una più riduttiva. Lo stesso ragionamento vale per la nuova formulazione dell'articolo 24; gli interessi diffusi infatti non sono suscettibili di essere costituzionalizzati, poiché in tal caso verrebbero esclusi dal loro esercizio i singoli, considerati non come portatori di interessi soggettivi, bensì della collettività.

Dopo essersi dichiarato d'accordo sulla opportunità di inserire in Costituzione una norma che riconosca il diritto all'informazione, sottolinea che la nuova formulazione dell'articolo 21 sembra legata ad una sorta di conflittualità permanente tra cittadino e pubblica amministrazione; dopo aver rilevato la contraddizione esistente — a suo giudizio — tra il primo e il quarto comma del nuovo testo, propone che l'articolo 21 venga così riformulato « La legge stabilisce i criteri e i limiti in base ai quali è consentito alla pubblica amministrazione raccogliere, conservare e coordinare informazioni relative ai cittadini.

È vietato ogni uso delle informazioni raccolte che possa implicare lesione dei

diritti essenziali della persona o discriminazione fra i cittadini ».

Per quanto riguarda l'articolo 21-bis, si dichiara favorevole ad una normativa che disciplini le emissioni radiotelevisive e radicalmente contrario alla eliminazione della tutela del buon costume, ritenendo insufficiente la prevista tutela della persona e considerandola un regresso rispetto alla norma dettata dalla Costituzione: su questa questione desidererebbe un voto, anche al fine di valutare i mutamenti verificatisi negli ultimi trent'anni nella classe politica italiana.

Dopo essersi dichiarato favorevole alla istituzione del difensore civico, osserva che le proposte in tema di giustizia appaiono alquanto deboli. La costituzionalizzazione del giudice di pace suscita alcune perplessità, mentre appare insoddisfacente la dizione « materie specifiche » presente nella nuova formulazione del terzo comma dell'articolo 102.

Sottolinea poi la necessità di inserire nella relazione, sotto forma di proposizioni normative, le tematiche inerenti la composizione del Consiglio superiore della magistratura e la responsabilità dei magistrati: su questo punto chiede un sia pur breve dibattito. Occorre individuare meccanismi atti a rompere la corporativizzazione della magistratura, pur mantenendo l'autogoverno; la previsione dell'articolo 28 della Costituzione deve essere estesa anche ai magistrati.

Con riferimento alla nuova formulazione dell'articolo 39, esprime il dubbio che essa possa costituire il puntello giuridico per un sindacato sempre meno rappresentativo e si dichiara contrario alla dizione « eventuali altri effetti giuridici ».

Concludendo, sottolinea l'esistenza di un rapporto di fondo tra cittadino e sistema istituzionale, che passa attraverso il sistema elettorale e la struttura dei partiti.

Il Presidente **BOZZI** rinvia il seguito del dibattito alla seduta di domani, giovedì 6 dicembre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,30.

PAGINA BIANCA

43.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	405, 406
INGRAO	401
BATTAGLIA	403
GIUGNI	404

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984, ORE 9,45. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI
RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il deputato INGRAO, dopo aver pre- messo che si soffermerà sulle valutazioni essenziali che riguardano l'impianto e la proposta che emerge dallo schema di relazione e dovrà quindi trascurare una serie di contributi che pure sono stati importanti nel corso dei lavori della Commissione, considera insufficiente e limitata la individuazione della crisi delle istituzioni che viene assunta quale punto di partenza dello schema di relazione. Tale crisi viene individuata nel determinarsi di « formazioni sociali fortemente frammentate e... spinte anarchiche e corporative, non sempre ricondotte ad unità da un sistema politico che è apparso sovente lento e impreparato a governare così profonde trasformazioni. La segmentazione della rappresentanza degli interessi, lo emergere prepotente di vere e proprie corporazioni, il consolidarsi di spinte localistiche e di contropoteri all'interno ed all'esterno del sistema dei partiti hanno determinato tendenze disgregative nell'ordinamento disegnato dalla Costituzione, con la minaccia crescente di renderlo definitivamente ingovernabile ». E ciò si ve-

rifica proprio « ...nella struttura produttiva contemporanea, che per sua natura richiede in misura crescente rapidi meccanismi decisionali e programmazioni di area vasta... ». In sostanza esiste quindi un guasto nella società che le istituzioni hanno difficoltà a superare.

Osserva che si è verificato uno spostamento di orizzonte rispetto al modo in cui iniziarono i lavori in Commissione: in quel momento infatti veniva posto con forza il problema di riconquistare la rappresentatività delle istituzioni, in mancanza della quale vi era un rischio di delegittimazione del potere. L'analisi formulata nello schema di relazione appare oggi angusta, ristretta e provinciale: quasi non vengono citati quei grandi fenomeni a dimensione internazionale verificatisi negli ultimi quindici anni - che costituiscono la fonte vera del disagio delle istituzioni - che possono essere identificati nella militarizzazione della vita politica e sociale, dovuta al balzo in avanti realizzato dai sistemi nucleari; nei cambiamenti profondi del sistema delle imprese per l'affermazione delle multinazionali; nei grandi sistemi informativi che hanno avuto enormi conseguenze nella vita e nella cultura degli stati nazionali; nelle nuove forme di manipolazione finanziaria; nel carattere che sono venuti assumendo i poteri occulti e le organizzazioni del crimine che scavalcano i confini nazionali.

L'ingovernabilità di molte questioni è legata alla crisi dello Stato-Nazione; la crisi stessa del sistema di normazione — che giustamente lo schema di relazione sottolinea — è collegata con la difficoltà di incidere su processi influenzati da elementi internazionali. Poca attenzione inoltre è stata dedicata agli articoli 11, 78 e 80 della Costituzione; soltanto un cenno di sfuggita è stato fatto al *referendum* consultivo; è stato trascurato il problema della pace, dei soggetti abilitati alle decisioni, del potere delle maggioranze in settori che concernono tutto il genere umano. Non si sente quindi di condividere una relazione che non affronti questi problemi, che oggi debbono essere considerati centrali.

Alcune carenze inoltre devono essere registrate anche per quanto concerne il lavoro dell'economia, un tema arduo che in questo momento è oggetto di brucianti dibattiti nel paese; nello schema di relazione manca non soltanto una proposta a tale riguardo, ma addirittura una riflessione sugli articoli 41 e 46 della Costituzione. Nella nuova formulazione proposta per l'articolo 82 considera ambigua e dubbia la dizione « il Governo informa le Camere sullo stato delle intese in corso con formazioni sociali, quando le intese stesse riguardino questioni di interesse generale. »; appare infatti assai controverso l'apprezzamento dell'interesse generale ed ambiguo il termine « informa ». Dubita che sia utile tentare di aggirare in questo modo il rapporto tra rappresentanza di interessi sociali e rappresentanza politico-parlamentare in senso formale.

Esprime apprezzamento per la previsione della tutela dei nuovi diritti, quali l'ambiente e l'informazione, pur considerando debole il rapporto con la ripartizione delle risorse. Ritiene inoltre che sarebbe stata opportuna una riflessione sulla disciplina delle regioni, alcune delle quali sono mantenute in crisi permanente per ristretti calcoli di partito.

Lamenta di non aver trovato nello schema di relazione alcun cenno ai poteri occulti ed alle cospirazioni tentate contro la

Repubblica, né nuove garanzie di controllo e di trasparenza; i motivi di tali carenze sono probabilmente da attribuirsi alla impostazione dell'asse dello schema di relazione sul rapporto Governo-Parlamento.

Per quanto concerne il Governo osserva che non è stata neppure tentata una proposta innovativa della sua struttura, ma ci si è limitati esclusivamente al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio; debole e confusa è invece la proposta di correzione del bicameralismo perfetto, che servirà soltanto a complicare il problema dei controlli, a rendere più aspro il gioco corporativo attraverso il richiamo delle leggi al Senato, e a rendere più complessa la formulazione del calendario delle due Camere, senza aver neppure il vantaggio di una riduzione consistente del numero dei parlamentari.

La proposta cardine consiste nella costituzionalizzazione del voto di fiducia, nella garanzia per il Governo di poter ricorrere al voto palese ogni qual volta lo voglia e nella dilatazione occulta della decretazione d'urgenza attraverso la corsia preferenziale; viene in tal modo assicurata al Governo la piena disponibilità del calendario parlamentare. Dopo essersi dichiarato in disaccordo con questa soluzione, esprime il dubbio che essa possieda realmente quelle virtù decisionistiche che sembrano motivarla, nonché la capacità di contrastare gli interessi corporativi. Questa proposta inoltre non cerca neppure una nuova legittimazione del potere governativo attraverso l'elezione popolare diretta o una tecnica maggioritaria; manca inoltre qualsiasi omogeneità di composizione dei governi che rimarrebbero sempre di coalizione. Il senso di questa proposta quindi rimane fortemente partitocratico, teso a rafforzare il ceto politico governante; in seno alle strutture di coalizione aumenterà ulteriormente il carattere occulto o semi-occulto di conflittualità, come indicano chiaramente gli avvenimenti degli ultimi giorni.

Le sue obiezioni non nascono dal modo in cui viene colpito il ruolo del Parlamento, bensì dal tentativo di rafforzare il Governo senza la necessaria legittimazione.

Osserva poi che la conservazione del metodo del confronto e della dialettica democratica negli ultimi decenni - in un regime che prevedeva la *conventio ad excludendum* - è stata assicurata anche dalla capacità del Parlamento di intervenire emendando; questo elemento ha mantenuto viva la dialettica tra maggioranza ed opposizione poiché importante è stata la possibilità che certi conflitti potessero trovare uno sbocco in Parlamento; il mantenimento del voto segreto non costituisce soltanto una garanzia per il singolo bensì assicura un terreno in cui l'opposizione, data la possibilità di emendare, si può aprire alle proposte provenienti dal Governo. Non c'è quindi da stupirsi se davanti ad una proposta quale quella formulata, la risposta del gruppo comunista è negativa.

Uno spostamento talmente profondo dell'elemento pattizio su cui è nata la Costituzione non gli sembra operazione saggia e ragionevole: per questi motivi non ritiene di poter condividere l'impianto e la proposta contenuti nello schema di relazione.

Il deputato BATTAGLIA sottolinea la responsabilità grave che incombe su tutte le parti politiche di fronte al dilemma che si presenta oggi in questa fase finale dei lavori della Commissione: se cioè consentire, con una convergenza comune su alcune linee di massima di una riforma, di condurre positivamente in porto il mandato della Commissione, ovvero farla naufragare in alto mare frammentando lo schieramento politico, problema per problema, in tanti segmenti quanti sono i gruppi presenti in Commissione. Ha la sensazione che si sia oggi in bilico, e che si rischi di indulgere alla facile tentazione di distruggere ciò che si è fin qui faticosamente costruito.

Da parte comunista si pone insistentemente l'accento sulla persistenza della *conventio ad excludendum*. Ma la patologia attuale del sistema istituzionale, a suo avviso, non si lega più tanto a quel presupposto, che è ormai (almeno dall'epoca dei governi di solidarietà nazionale) degrada-

to da « questione costituzionale » a « questione programmatica », quanto a un insieme di mali che attanagliano la vita complessiva dello Stato e della società, e fra i quali vi sono senza dubbio anche aspetti propriamente politici, ma emerge soprattutto il fattore istituzionale costituito dalla perdita di capacità di sintesi e di indirizzo dei partiti politici e quindi delle istituzioni, dalla frammentazione corporativa dei soggetti ed interessi sociali, dalla conseguente crisi delle funzioni di governo della società.

Se la esclusione comunista è divenuta ormai questione programmatica, la stessa conclusione dei lavori di questa Commissione sarà uno dei parametri per misurarne lo stato, perché la piattaforma costituzionale è un *prius* rispetto ai programmi politici e una incapacità di convergenza su tale terreno rappresenterebbe un grave segnale di arretramento.

Di qui nasce il suo appello a tutti i gruppi politici perché concorrano a una conclusione positiva, e non distruttiva, che sarebbe un inquietante messaggio per il Parlamento e per il paese.

L'urgenza di un intervento di revisione si impone per la gravità delle disfunzioni che tutti constatano quotidianamente nel sistema istituzionale, incapace di assicurare decisioni tempestive ed efficaci e che condanna ad una perenne, impari rincorsa rispetto a problemi sempre aggrovigliati e marciti. Rispetto a questo, mentre è intensa l'aspettativa dell'opinione pubblica, vi è nelle forze politiche una curiosa consapevolezza « ciclica », che le colloca di volta in volta all'avanguardia o alla retroguardia, in dipendenza di collocazioni politiche contingenti.

Ma sarebbe grave - ribadisce - che il gioco incrociato delle divaricazioni conducesse ad una confessione collettiva di impotenza che frustrerebbe per molti anni la proponibilità di un disegno di organica revisione istituzionale sulla base, e non contro, la Costituzione del 1948, e si aprirebbe la strada diversa e più inquietante verso una « seconda Repubblica » che porterebbe con sé anche una inquietante ridislocazione di forze sociali, politiche, e di

apparati. Possono le forze politiche oggi permettersi di correre questo rischio? Su questo invita a riflettere.

Se si vuole operare per una conclusione positiva, bisogna volere anche gli strumenti coerenti; e tali non sono le puntualizzazioni atomistiche su ogni frammento del progetto, ma la ricerca di sintesi, che sola può avere potenzialità aggregante in un organismo collegiale politicamente variegato.

Qualche significativo risultato, sia pure insufficiente, è stato pur raggiunto col metodo di lavoro scelto in questi ultimi due mesi: ed esso non va disperso con una corrosiva aggressione in nome di pregiudiziali di parte.

C'è un'obiettivo, assoluta e materiale impossibilità di affrontare « a 360 gradi » la revisione della Costituzione. Ma ciò non deve indurre a desistere scoraggiati, perché proprio il grandissimo divario fra l'Italia del 1946 e quella odierna, col passaggio da una società agricola ad una avviata, pur con le sue contraddizioni, al post-industriale, impone di scegliere le priorità essenziali ed ivi concentrare gli sforzi comuni.

Certo il clima attuale dei rapporti politici non è il più propizio, ma la misura della divaricazione tra i partiti non è paragonabile a quella drammatica vissuta alla Costituente, dove pure si riuscì nell'opera formidabile di porre le fondamenta (tanto salde, che sono durate 40 anni) della Repubblica. Si augura che le forze politiche di oggi non siano impari a un compito che è di certo meno ambizioso.

Qui si precisa il valore dello schema di relazione preparato dal Presidente Bozzi, che ritiene tutti debbano ringraziare per l'impegno e la capacità: al di là di qualche scoordinamento e contraddizione, esso costituisce un canovaccio sufficientemente organico e vasto e un quadro di riferimento di grande utilità. Si augura che ogni forza politica, persuadendosi che a nessuna è legittimo nutrire in questa materia pretese egemoniche, comprenda l'importanza di consegnare questa relazione al Parlamento, integrandola con il

suggerimento di tutti i gruppi per una « sessione costituzionale » da tenere in entrambi i rami del Parlamento (sul modello della sessione di bilancio) nel 1985 ed eventualmente anche nel 1986, dove potrà essere meno difficile aggregare su alcuni punti urgenti di revisione quell'ampio consenso parlamentare che è richiesto dalla saggezza politica, prima ancora che dalla previsione costituzionale.

C'è una parte delle proposte del Presidente Bozzi - e non a caso essa verte su punti cruciali, dove è più avvertita la crisi - che appare già contrassegnata da un grado più elevato di elaborazione. Si tratta del ridisegno del bicameralismo, del rafforzato ruolo del Presidente del Consiglio, della revisione del sistema delle fonti normative (questioni connesse della decretazione d'urgenza e dei tempi garantiti di decisione legislativa), degli strumenti di indirizzo programmatico e controllo dei flussi economici (il cosiddetto « Governo dell'economia »).

Nell'insieme di questi punti c'è un significativo salto di qualità per un adeguamento dell'aspetto istituzionale che non stravolge, ma si colloca sulla base della Costituzione del 1948. Questo insieme, accompagnato da una segnalazione per la istituenda « sessione costituzionale » di quel tema dei « nuovi diritti » che deve accrescere e aggiornare le libertà civili, assumerebbe il significato di un avvio concreto del più vasto disegno di adeguamento istituzionale finora affrontato nella vita della Repubblica.

C'è un valore profondo dell'assetto istituzionale, al quale tutte le forze politiche sono interessate, qualunque sia la loro posizione nella dialettica politica. Concorrendo all'individuazione dei margini di una intesa che avrebbe un valore così essenziale, il sistema politico nel suo complesso conseguirebbe un risultato che farebbe premio sul sacrificio di sia pur legittime pregiudiziali di parte.

Il senatore GIUGNI, dopo aver confermato l'adesione del gruppo socialista all'impostazione dello schema di relazione, osserva che quest'ultima evidentemente

non può essere considerata il punto d'approdo di una riforma costituzionale bensì soltanto — con una espressione mutuata dalla geometria — il luogo dei punti di convergenza per i quali le parti sono mature: non è quindi il caso di contrapporre « grande » e « piccola » riforma che costituiscono due momenti sulla stessa linea.

Dopo aver preannunciato che intende soffermarsi su alcuni problemi di carattere specifico, quali il Governo, il bicameralismo e la materia economico-sociale, afferma che il gruppo socialista si dichiara pienamente d'accordo sulla parte inerente il Governo e la costituzionalizzazione del voto palese. Nello schema di relazione non emerge alcuna forma di preferenza per il Governo rispetto al Parlamento; appare chiaro tuttavia che, superata una concezione assemblearistica della democrazia, occorre tornare alla distinzione tradizionale di funzioni tra Governo e Parlamento. La confusione dei « tavoli » ha luogo quando l'opposizione tende a presentare il rafforzamento del Governo come rafforzamento della maggioranza e quindi diminuzione del proprio ruolo. Nella relazione viene invece ridisegnato il ruolo del controllo del Parlamento sul Governo e sulla pubblica amministrazione.

Dopo aver chiesto se vi sia l'intenzione di inserire in relazione una proposta normativa sulla sfiducia costruttiva, ricorda la proposta formulata dal gruppo socialista di scioglimento delle Camere nel caso in cui non venga votata la fiducia entro un certo lasso di tempo dalla designazione del Presidente del Consiglio, effettuata dal Presidente della Repubblica.

Si dichiara quindi contrario alla costituzionalizzazione del patto di coalizione e chiede alcuni chiarimenti sul possibile mantenimento della questione di governo e della questione di fiducia.

Dopo essersi dichiarato d'accordo sul processo di delegificazione — cui deve affiancarsi una migliore e più efficace definizione della funzione di controllo — sottolinea l'opportunità di una riduzione moderata ma non drastica del numero dei parlamentari; rileva inoltre che sarebbe il ca-

so di specificare se tra le leggi a carattere tributario debbano essere comprese anche quelle parafiscali, e di ricomprendere tra le leggi bicamerali tutte quelle di attuazione della Costituzione, sia in quanto specificamente previste, sia in quanto il loro riferimento alla Costituzione appaia necessario, evitando tuttavia l'indicazione per materia.

Il Presidente BOZZI esprime il timore che l'uso di formule generiche rischi di aprire un contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Il senatore GIUGNI ritiene inopportuno che tutti i decreti-legge debbano seguire la procedura bicamerale: piuttosto che alla forma del provvedimento occorrerebbe avere riguardo alla materia.

Sostiene poi la necessità di creare strumenti adeguati per rendere effettiva la funzione di controllo, chiedendo inoltre che esso venga esercitato oltre che sulle nomine ai vertici degli enti pubblici anche su quelle alle direzioni dei ministeri. Il controllo sull'attuazione delle leggi e sulla legislazione minore richiede strumenti adeguati: la comunicazione preventiva dei trattati internazionali dovrebbe essere limitata al solo Senato.

Evidenzia l'opportunità di eliminare la discussione preventiva in Parlamento sulle intese sociali, che costituzionalizzerebbe una prassi politica suscettibile di venire a cessare anche in tempi brevi.

Si dichiara favorevole alla proposta del collega Scoppola relativa al sistema elettorale ed alla votazione delle singole proposizioni normative. Ritiene che il sistema elettorale dovrebbe essere parzialmente modificato attraverso la riduzione dell'ampiezza dei collegi — con conseguente riduzione del numero delle preferenze — e la loro omogeneizzazione, nonché la eliminazione delle correzioni del quoziente, l'aumento del numero dei resti e il loro trasferimento al collegio unico nazionale; in tal modo si otterrebbe una migliore selezione del personale parlamentare ed un processo di moralizzazione della vita pubblica.

Si dichiara contrario all'attuale sistema elettorale del Senato, ripresentando la proposta già formulata dal Gruppo socialista di una lista bloccata a base regionale. Questa modifiche tuttavia dovrebbero essere realizzate attraverso la legge ordinaria, per non irrigidire eccessivamente il dettato costituzionale. Esprime alcune perplessità sull'aumento del numero dei senatori a vita, che può rischiare di avere - in una diversa situazione politica - un peso nel conferimento della fiducia al Governo.

Per quanto concerne le richieste formulate dalle associazioni femminili riguardanti gli articoli 36 e 37 della Costituzio-

ne, ritiene che sia probabilmente ancora opportuno esplicitare il principio dell'egualianza, così come previsto nel testo attuale. Dopo essersi interrogato sulla opportunità di continuare a fare riferimento al salario familiare, preannuncia un emendamento in materia, nonché una nuova formulazione degli articoli 39 e 99 della Costituzione.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di domani, venerdì 7 dicembre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12.

44.

SEDUTA DI VENERDÌ 7 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	414, 415
COVI	409
VASSALLI	411
ANDREATTA	414

VENERDÌ 7 DICEMBRE 1984, ORE 9. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA
DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il senatore COVI desidera preliminarmente esprimere una valutazione sostanzialmente positiva sullo schema di relazione sottoposto dal Presidente alla Commissione, considerandolo il frutto di un approfondito lavoro di sintesi delle posizioni emerse dal dibattito e la puntuale indicazione delle soluzioni che hanno raccolto la maggioranza di consensi e di quelle sulle quali si registrano alcune divergenze.

Questa constatazione positiva di ordine generale non lo esime tuttavia dal proporre alcune osservazioni sulle soluzioni indicate, limitatamente ad alcuni temi specifici, i quali dovrebbero essere poi discussi e risolti nelle sessioni costituzionali, proposte dal collega Battaglia, alle quali le Camere dovrebbero essere chiamate una volta conclusi i lavori della Commissione.

Se si intende infatti venire incontro a quella esigenza di risanamento delle istituzioni così sentita dall'opinione pubblica, è necessario operare una scelta, concentrando l'opera di riforma sui pun-

ti nodali dai quali dipende l'efficienza del sistema e precisamente gli istituti di democrazia rappresentativa, il Governo ed il suo rapporto con il Parlamento, le fonti normative ed il governo dell'economia.

Se tali nodi venissero sciolti, secondo le indicazioni presenti nello schema di relazione, ritiene di poter affermare, a nome del gruppo repubblicano, che il sistema politico istituzionale compirebbe un grande passo in avanti.

Per quanto concerne il Parlamento, osserva con compiacimento che sono stati accolti, nello schema di relazione, i punti essenziali sostenuti dal suo gruppo, quali la conferma del bicameralismo paritario, in quanto resta attribuita ad entrambe le Camere la funzione di indirizzo politico, accompagnata peraltro da una diversificazione delle funzioni per quanto concerne l'attività legislativa e quella di controllo; la revisione della funzione legislativa nonché di quella di controllo, alla quale viene conferita una maggiore organicità; la riduzione infine del numero dei parlamentari. A questo riguardo tuttavia desidera osservare che, per quanto concerne il numero dei parlamentari previsto per la Camera dei deputati, la previsione dello schema di relazione appare eccessivamente riduttiva; per garantire infatti un'adeguata rappre-

sentanza delle forze minori ed una corretta funzionalità del Parlamento, anche tenuto conto della sottrazione che viene operata attraverso la partecipazione al Governo di una consistente frazione di parlamentari, distratti in tal modo dal lavoro legislativo, sarebbe opportuno ridurre il rapporto ad un deputato ogni 100 mila abitanti, mantenendo fermo il rapporto di un senatore ogni 200 mila abitanti e portando quindi i membri della Camera a 564 e quelli del Senato a 282.

Dopo aver concordato sulle perplessità espresse dal senatore Giugni circa l'ampliamento del numero dei senatori a vita, esprime alcune riserve su quella sorta di parziale costituzionalizzazione del sistema elettorale per la Camera dei deputati previsto nella nuova formulazione dell'articolo 55, con la riserva di un decimo dei seggi ad un collegio unico nazionale. Le tematiche relative al sistema elettorale infatti non dovrebbero assurgere a rango costituzionale, ma essere piuttosto lasciate alla legislazione ordinaria.

Per quanto concerne la nuova formulazione dell'articolo 70, ritiene opportuna la indicazione tassativa delle leggi bicamerali, mentre esprime alcune perplessità circa la previsione — contenuta nell'ultimo comma — di una Commissione mista di deputati e senatori a cui dovrebbe essere affidata la soluzione di eventuali divergenze o conflitti tra le due Camere, osservando che sarebbe forse più opportuno demandare tali problemi alla Corte costituzionale.

Per quanto concerne la nuova formulazione dell'articolo 82 suscita perplessità il quarto comma: ritiene infatti che la materia dovrebbe essere lasciata ai normali canali della dialettica tra Governo e Parlamento ed alla contingente valutazione della opportunità di intervento di quest'ultimo, da effettuarsi tramite gli ordinari strumenti parlamentari.

Notevoli perplessità derivano poi dalla proposta di modifica dell'articolo 94; il gruppo repubblicano considera infatti inopportuno affidare la concessione e la revoca della fiducia alle due Camere in

seduta comune; tale soluzione infatti potrebbe dare luogo a serie difficoltà, specie per quanto concerne la revoca e sarebbe inoltre difficilmente compatibile con il mantenimento dell'istituto della questione di fiducia e con il sistema che prevede le leggi monocamerali, sulle quali pure il Governo può porre la questione di fiducia. Riterrebbe quindi preferibile un sistema che preveda la presentazione del Presidente del Consiglio alle Camere riunite, ma che mantenga il voto di fiducia a Camere separate.

Propone inoltre che la questione di fiducia debba essere direttamente posta dal Presidente del Consiglio invece che dal Governo, e ciò anche in relazione alla nuova formulazione dell'articolo 93, in base alla quale la fiducia viene conferita dalle Camere al Presidente del Consiglio designato.

Per quanto concerne la nuova formulazione dell'articolo 127-bis ritiene di dover manifestare dissenso per quanto riguarda il numero eccessivamente elevato dei rappresentanti delle regioni in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; la eccessiva genericità della previsione della funzione consultiva in ordine ai progetti di legge di interesse regionale all'esame delle Camere, che potrebbero essere più facilmente individuati attraverso un esplicito riferimento alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione; la previsione delle funzioni consultive ed istruttorie in materia di controllo sull'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni. Con questo sistema infatti una delle parti, cioè le regioni, verrebbero a partecipare, anche se solo in via consultiva ed istruttoria, al controllo.

Per quanto concerne il Governo ed i suoi rapporti con il Parlamento si dichiara favorevole al rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio quale contributo ad una maggiore stabilità del Governo, esprimendo tuttavia dissenso — anche in relazione a quanto sostenuto dal gruppo repubblicano riguardo al sistema elettorale — sulla costituzionalizzazione del patto di coalizione e la conseguente desi-

gnazione da parte del Presidente della Repubblica quale Presidente del Consiglio, della personalità indicata dalla coalizione, se questa consegua la maggioranza dei voti. Anche se la previsione di tale norma risponde certamente al proposito di favorire una maggiore stabilità del Governo e del rapporto Governo-Parlamento, non è tuttavia sicuro che essa conseguirebbe il risultato sperato, poiché una eventuale rottura della coalizione imporrebbe necessariamente nuove elezioni; nulla esclude quindi la fattibilità di accordi preelettorali tra i partiti circa la composizione della futura maggioranza, che deve tuttavia rimanere nell'ambito delle iniziative politiche, senza conseguenze sul piano istituzionale.

Sorge poi il problema del potere di iniziativa legislativa dei senatori, che — a suo avviso — non può essere limitato alle leggi bicamerali; sarebbe quindi opportuno prevedere la possibilità del senatore proponente di partecipare ai lavori della Commissione competente della Camera. Si dichiara d'accordo sulla elevazione del numero di firme necessarie per l'iniziativa legislativa popolare e per la richiesta di *referendum* abrogativo. Esprime alcune perplessità sull'opportunità di effettuare il controllo sulla ammissibilità del *referendum* dopo che siano state raccolte un quarto delle firme necessarie; riterrebbe invece più opportuno che la Corte costituzionale potesse pronunciarsi dopo che sono state raccolte ad esempio 10 mila firme.

Per quanto concerne la nuova formulazione dell'articolo 77-bis ritiene opportuno inserire un riferimento alla materia di cui all'articolo 117 della Costituzione, per meglio individuare l'ambito di esplicazione della potestà regolamentare delle regioni.

In tema di decretazione d'urgenza ritiene non del tutto soddisfacente la possibilità della emanazione di un decreto nel caso in cui il progetto di legge dichiarato urgente non sia stato approvato (o respinto) entro il termine massimo di 60 giorni. Questa norma infatti può dar luogo a seri inconvenienti con riguardo alla certezza dei rapporti giuridici, men-

tre sembrerebbe più opportuna la previsione di un vero e proprio obbligo del Parlamento a decidere entro il termine indicato dal Governo, stabilendo eventualmente che esso non possa essere inferiore ad un certo numero di giorni.

In tema di governo dell'economia, dopo aver ricordato che le proposte avanzate dal gruppo repubblicano sono state accolte solo in parte nello schema di relazione, desidera ribadire alcuni punti fondamentali quali il divieto di approvazione in Commissione dei provvedimenti di spesa; il rafforzamento del veto sospensivo del Presidente della Repubblica che, con riferimento all'articolo 81 della Costituzione, dovrebbe essere superato solo da un voto bicamerale a maggioranza assoluta; un potere di iniziativa in materia di spesa riservato al Governo e, subordinatamente, un potere di veto del Governo rispetto a proposte di iniziativa parlamentare comportanti spese. Osserva poi che le finalità da perseguire attraverso la proposta di modifica dell'articolo 81 della Costituzione, formulata dal collega Andreatta, sono assolutamente condivisibili; la materia è tuttavia suscettibile di ulteriori approfondimenti; si riserva quindi a sua volta di presentare eventualmente una ulteriore formulazione di tale articolo.

Il senatore VASSALLI, dopo aver concordato sul contenuto degli interventi già effettuati da altri colleghi del gruppo socialista sulle fonti normative, il Governo, il Parlamento, le leggi elettorali, i problemi sindacali, si dichiara convinto che si tratti tuttavia di riforme di importanza relativa rispetto a disegni più ambiziosi, che sono preclusi da una molteplicità di motivi e di ispirazioni, ma soprattutto dal fatto che certe forze politiche guardano assai più al momento contingente o a quello presumibile per il futuro, che non ai problemi nella loro essenza pura od ideale.

Per quanto concerne le leggi non di revisione costituzionale, raccomanda che le relative proposte vengano poste nella relazione in posizione di rilievo pari a quello dato alle modifiche di carattere co-

stituzionale perché le proposte della Commissione non debbono ridursi alla sola modifica di alcuni articoli o di alcuni commi della Costituzione, anche se nell'ultimo periodo l'attenzione di tutti i commissari si è soffermata soprattutto su questi.

Esistono tuttavia per il gruppo socialista alcuni punti irrinunciabili — e tra questi l'introduzione del principio del voto palese per tutte le leggi che comportino variazioni di entrate o di spese, quantomeno nella forma prevista nella modifica proposta all'articolo 81 — senza i quali la riforma istituzionale avrebbe ben poco senso. Non si tratta di una questione contingente, dovuta al fatto che il PSI fa oggi parte di un Governo la cui forza e capacità di funzionare è inficiata dall'abuso del voto segreto, ma è piuttosto una questione morale e politica della massima importanza, essenziale per una vita democratica. I parlamentari comunisti che si oppongono a questa modifica o tendono a rinviarla ai regolamenti parlamentari, si trovano — a suo avviso — in una posizione singolare, perché non rivendicano la libertà di voto segreto pensando ai propri compagni e ad un loro possibile segreto dissenso, ma pensando invece di potere con questo strumento mettere più facilmente in crisi maggioranze di cui essi non facciano parte.

Ritiene infatti che il dissenso, momentaneo o più profondo, nei confronti del gruppo di appartenenza, ha un valore morale e democratico in quanto manifesto e motivato. A questo riguardo non vanno esagerati i pericoli di rappresaglia o di non rielezione a cui si espone il parlamentare dissidente che, inoltre, dovrebbe essere pronto anche alla non ripresentazione, se crede veramente nel valore delle proprie convinzioni politiche.

Il voto palese dunque, salvo che su questioni concernenti persone, è per il gruppo socialista un elemento determinante nelle scelte complessive di una riforma istituzionale, oltre che un fattore di sana vita democratica e di assunzione di responsabilità rispetto ai propri elettori ed alla propria coscienza.

Accanto al voto palese deve essere garantita in Parlamento la precedenza alle questioni che il Governo ritenga urgenti per l'attuazione del suo programma — e cioè anche nella prospettiva di ridurre il ricorso ai decreti-legge — nonché la differenziazione parziale nelle funzioni tra i due rami del Parlamento e più in generale un rafforzamento del potere normativo del Governo su determinate materie.

Considera forse non molto soddisfacente lo sviluppo che è stato dato al tema dei partiti, connesso strettamente alla « questione morale », ancorché i nuovi commi proposti nello schema di relazione per i relativi articoli diano una base costituzionale alle pur necessarie iniziative legislative.

Tra queste ricorda la proposta di legge del deputato Spini. Si tratta di un primo segno per cercare di arrivare a qualche soluzione concreta e plausibile di un problema angoscioso, la cui esistenza è uno degli elementi che minano la democrazia e l'ordinato vivere sociale.

Sempre dal punto di vista generale e prima di inoltrarsi nell'esame dei temi specifici, desidera ricordare l'ottimo lavoro compiuto in breve tempo e in parallelo con l'attività della Commissione, dalle Commissioni istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che hanno operato sui fondamentali problemi della razionalizzazione legislativa e della delegificazione; dell'ordinamento dei controlli; del diritto di accesso del cittadino ai documenti amministrativi; dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione; della disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; delle norme sul processo amministrativo dinanzi ai TAR e al Consiglio di Stato.

Questi documenti rappresentano un materiale essenziale con il quale il Governo ha cooperato con la Commissione e ne ha in un certo senso anticipato l'opera.

Non si può quindi non sottolineare questa importante attività, che dimostra come l'opera di rinnovamento istituzionale

non sia stata una vaga enunciazione senza effetti, ma abbia rappresentato uno degli impegni più concludenti dell'attuale Governo.

Ricorda poi un suo precedente intervento sui problemi della giustizia, al quale ha fatto seguire alcune proposte di modifica di articoli o parte di articoli della Costituzione che — seppure non modificano il tessuto complessivo della Carta del 1948 — sono state da alcuni radicalmente respinte. Si riferisce a questo riguardo all'intervento del collega Spagnoli, secondo il quale tutto è perfetto nella normativa esistente concernente la magistratura e non si dovrebbe neanche parlare più della proposta, che pure era stata presentata da altro deputato del suo stesso gruppo, circa una diversa composizione del Consiglio superiore della magistratura.

Sottolinea che la giustizia civile, giunta in più luoghi al collasso, da anni ed anni praticamente non esiste. L'indifferenza, la spietatezza con cui i giudici fissano le udienze ad anni o bienni l'una dall'altra e la scarsa voglia che mostrano sia di studiare la gran massa dei processi sia di deciderli entro tempi ragionevoli sono veramente indiscutibili.

La giustizia penale non offre alcuna garanzia al cittadino innocente o ingiustamente gravato di accuse che non gli spettano. Esso è lasciato all'arbitrio più incontrollato del giudice che lo abbia preso di mira sulla base di semplici sospetti, di denunce anonime, perfino di antipatia personale, di prevenzioni politiche e simili. Le impugnazioni, di ogni specie, funzionano tardivamente. Al di fuori dei rimedi interni non vi sono altri rimedi di sorta, non c'è nessuno a cui rivolgersi utilmente contro il giudice che manifestamente abusa delle sue funzioni, che commette violenze morali di ogni sorta nei confronti di detenuti, che li isola con sadismi superati solo dalle torture medievali. I vari procedimenti disciplinari per fatti di questo genere finiscono in burla. I magistrati sanno di potersene ridere sia dell'assenza di sanzioni civili che di quella di sanzioni disciplinari, tanto più che

queste neanche incidono sulla loro carriera.

E allora come si fa a dire che tutto va bene e che non si deve riconoscere alcun difetto in un sistema istituzionale che permette scempi di questo genere?

D'altra parte tutti riconoscono che i magistrati generalmente sono poco preparati, che non hanno alcun tirocinio veramente efficiente, che vi sono difetti nel reclutamento, che nessun'altra categoria ha una somma di poteri così imponente senza alcun vaglio né sulla preparazione né sulla professionalità, né sulle condizioni psichiche, che nessun'altra può raggiungere gradi superiori e maggior potere per sola anzianità, che nessun'altra può avere un rango e un nome non corrispondenti alle funzioni effettivamente svolte.

In particolare quali rimedi porta a tutto questo stato di cose l'azione del Consiglio superiore della magistratura?

Ricorda al riguardo l'osservazione del collega Felisetti secondo il quale la minaccia all'indipendenza della Magistratura viene oggi dall'interno della stessa Magistratura e non dal potere esecutivo e che il CSM da organo di autogoverno della Magistratura rischia di diventare l'organo di governo sui magistrati, attraverso lo esercizio del potere che esercita sui singoli magistrati con le nomine, i trasferimenti, le promozioni, il conferimento degli incarichi direttivi e l'azione disciplinare.

Sono questi i motivi per i quali ritiene di dover insistere sulla richiesta di limitare espressamente, rendendone tassative le indicazioni, le funzioni del CSM; di chiarire ulteriormente che solo la legge è fonte di ordinamento giudiziario; di modificare la composizione del CSM, diminuendo il peso dei magistrati ordinari nel suo seno; di rafforzare i poteri e i doveri del Ministro della giustizia, responsabilizzandolo di fronte al Parlamento e abilitandolo a riferire sugli esiti dei procedimenti disciplinari avviati e sul perché di quelli non avviati; di richiamare più energicamente all'obbligo di motivazioni adeguate e reali.

In proposito osserva che nello schema di relazione la tesi favorevole alla modificazione della composizione del CSM viene presentata come minoritaria in seno alla Commissione. Ciò deve essere ancora verificato.

Ribadisce poi la necessità di attribuire l'iniziativa dell'azione disciplinare sia al Ministro di grazia e giustizia che al Procuratore generale.

Nel quadro delle aumentate responsabilità del Ministro della giustizia potrebbe essere istituito presso l'Ispettorato un ufficio *ad hoc* per le valutazioni su eventuali iniziative disciplinari.

Comunque è chiaro che anche qui non si tratta soltanto di modifiche della Costituzione, bensì di leggi sull'ordinamento giudiziario che dovrebbero esser state fatte da oltre trent'anni — in adempimento costituzionale — e sulla responsabilità dei magistrati. E in quella sede di legislazione ordinaria che si misurerà la volontà di rinnovare le istituzioni e di permetterne un funzionamento più convincente. I parlamentari socialisti si impegneranno in questo senso, nel senso cioè del rinnovamento per un migliore funzionamento della giustizia e per una maggiore sicurezza del cittadino.

Il Presidente BOZZI sospende la seduta per dieci minuti.

(La seduta, sospesa alle 10,20, è ripresa alle 10,30).

Il deputato ANDREATTA desidera sottolineare alcuni elementi di incertezza presenti — a suo avviso — nello schema di relazione. Con il mutare degli equilibri tra i partiti politici sono emerse nella storia delle istituzioni progressive difficoltà: dopo il 1968 gli equilibri sono divenuti sempre più complessi e le istituzioni hanno dimostrato di non riuscire a garantire una struttura solida, atta a permettere l'adozione delle grandi decisioni. Su queste basi il paese deve quindi essere condannato ad uno stato di perenne confusione istituzionale?

Dal 1968 ad oggi la capacità dell'Italia di attuare una corretta politica estera è stata profondamente condizionata dalla frequenza delle crisi ministeriali e dal mutamento dei rappresentanti presso le organizzazioni internazionali: da ciò è nato il senso di lontananza ed il disprezzo della popolazione per chi governa. Alcuni colleghi del suo gruppo hanno già posto il problema della democrazia governante, del Governo in grado di avere in Parlamento una maggioranza stabile, dei franchi tiratori della maggioranza ai quali spesso hanno corrisposto quelli dell'opposizione.

Osserva poi che tra i diversi modi per garantire la stabilità, nello schema di relazione sono stati accolti soprattutto quelli sviluppati dai partiti laici; la proposta di riforma della Presidenza del Consiglio formulata dal Governo Spadolini — nel tentativo di affermare una situazione di primazia del Presidente del Consiglio — sviluppò notevoli tensioni in seno a quel Governo e ciononostante viene oggi riformulata nello schema di relazione.

Come accade per tutte le grandi democrazie in questa congiuntura storica, anche la democrazia italiana può trovare il suo elemento di legittimazione soltanto nel voto popolare: un eccessivo rafforzamento del Governo nei confronti del Parlamento può indurre a opzioni presidenzialistiche, tanto più patologiche in una situazione di guerra tra i partiti.

Spetta alle istituzioni dare ordine alla ricchezza delle tradizioni storiche del paese, che non può celare un senso di incredulità nei confronti di partiti che si presentano alle elezioni con programmi massimalisti, per poi giungere ad una serie di compromessi al momento della formazione del Governo. Occorre invece aumentare la trasparenza, realizzando le coalizioni davanti al paese. Se non si cerca una soluzione al problema del Governo nel rispetto della sovranità popolare e della democrazia parlamentare, il fantasma della « grande riforma » costituirà nei prossimi anni ostacolo per le forze politiche.

Il Gruppo della democrazia cristiana ritiene di dover insistere per la soluzione elettorale — a suo avviso equilibrata — presentata dal collega Ruffilli; la soluzione presentata dal collega Barbera, che è poi una versione italiana del sistema elettorale tedesco, presenta tuttavia numerosi rischi e può determinare gravi problemi interni nella vita dei partiti e nella loro capacità di rappresentanza nazionale.

Per quanto concerne la funzione di Governo, si dichiara favorevole alla proposta relativa allo scioglimento delle Camere dopo tre crisi, osservando inoltre che i membri di un Governo dimissionario non dovrebbero poter partecipare ad una nuova coalizione prima della fine della legislatura. Il numero dei ministri membri del Gabinetto dovrebbe essere costituzionalizzato e non dovrebbe essere superiore a 12 o 15. Dopo aver criticato la distinzione esistente tra ministro del tesoro, delle finanze e del bilancio — pur ritenendo tuttavia alquanto problematica l'attribuzione delle tre funzioni ad una stessa persona — sottolinea la necessità logica di distinguere, sulla base del modello inglese, la figura di ministro di Gabinetto e quella di ministro non di Gabinetto.

Sostiene poi l'opportunità di sostituire nelle loro funzioni parlamentari ministri e sottosegretari che, spesso impegnati a livello internazionale, costringono altrimenti la maggioranza a cercare il sostegno dell'opposizione; a suo avviso tuttavia essi dovrebbero poter riprendere il loro mandato al termine della funzione ministeriale.

Sarebbe inoltre opportuno inserire nei primi articoli della Costituzione un preciso impegno per la presenza dell'Italia in Europa e la sua disponibilità a pervenire ad una unione politica ed economica del Continente. Lo scandalo della mancata applicazione delle direttive CEE deve inoltre trovare una sollecita soluzione.

È grato al Presidente per aver voluto utilizzare nella nuova formulazione del-

l'articolo 81 gran parte del testo da lui proposto: osserva che l'esercizio provvisorio, dopo le modifiche regolamentari, potrebbe essere limitato ad un mese.

Per quanto concerne l'autonomia dell'autorità monetaria nulla si dice nello schema di relazione; al riguardo, dopo aver ricordato che tutti i partiti hanno approvato, in sede di Parlamento europeo, il progetto Spinelli, preannuncia la presentazione di una proposizione normativa.

Considera sostanzialmente soddisfacenti gli articoli relativi ai rapporti con il mondo del lavoro, pur non ritenendo fattibile — anche se doverosa — la proposta di aumentare le garanzie democratiche all'interno dei sindacati. Più realizzabile appare piuttosto la possibilità per i lavoratori di controllare la rappresentatività sindacale mediante *referendum*, soprattutto quando si tratta di proclamare lo sciopero. Concorda poi con il collega Giugni sulla necessità di modificare l'articolo 36, che contrasta con la concezione odierna del lavoro, soprattutto per l'uso che ne potrebbe fare la giurisprudenza.

Dichiara di essersi sentito orgoglioso, rileggendo lo schema di relazione, di aver partecipato ai lavori di questa Commissione, anche se alcuni problemi sono rimasti senza risposta.

Si chiede se questo meccanismo di riforma, introdotto 15 anni or sono, avrebbe reso diversa la vita politica italiana.

Il Presidente BOZZI, non essendo presenti alcuni degli oratori iscritti a parlare nella seduta odierna e su richiesta di vari gruppi parlamentari, ritiene opportuno rinviare la conclusione dell'esame dello schema di relazione conclusiva ad altra seduta da tenersi mercoledì 12 dicembre 1984, alle ore 16. Se non vi sono obiezioni rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 11.15.

PAGINA BIANCA

45.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RUMOR

SOMMARIO

	PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva	
PRESIDENTE	420
RASTRELLI	419

MERCOLEDÌ 12 DICEMBRE 1984, ORE 16,45.
— Presidenza del Vicepresidente RUMOR.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI
RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il senatore RASTRELLI, dopo aver ribadito la posizione di antitesi del gruppo del MSI-destra nazionale rispetto allo schema di relazione presentato dal Presidente Bozzi, sottolinea la povertà sostanziale dei concetti modificativi proposti. In particolare ritiene infelice quella parte dell'impostazione generale del progetto di riforma relativa ai valori della Costituzione del 1948 che — pur senza che ciò sia stato previsto nelle mozioni istitutive — opera una confusione tra valori e strutture, conferendo automaticamente un taglio ristretto e limitato ai lavori della Commissione.

Considera errato l'impianto della Costituzione, poiché, in funzione antifascista si volle riprodurre uno schema liberale già fallito prima che il fascismo nascesse.

La visione proposta nello schema di relazione è conservatrice e quasi feticistica: vi è stata l'incapacità di dare spazio ai nuovi soggetti emergenti, attraverso una seconda Camera articolata almeno in parte sulle categorie e sulle rappresentanze di interessi. Considera prive di valore le pro-

poste relative alla democrazia diretta e alla partecipazione popolare, osservando che non è stato prospettato altro strumento espressione di democrazia diretta al di fuori del *referendum*, ed anche questo con grossi limiti.

Per quanto concerne la differenziazione di funzioni tra le due Camere, fa presente che il procedimento unicamerale di approvazione delle leggi contribuisce inevitabilmente ad allungare i tempi; qual è quindi l'autentico vantaggio che si ricava da questa diversificazione di funzioni? Ricorda poi la proposta formulata dal senatore Ruffilli che avrebbe contribuito a fare della seconda Camera una Camera delle competenze; tale proposta tuttavia non è stata neppure esaminata, così come pure quella relativa al *referendum* propositivo.

Per quanto concerne il governo dell'economia, osserva la necessità di introdurre in Costituzione le norme relative — come suggerito anche nel suo intervento dal collega Andreatta — norme che tuttavia non compaiono nello schema di relazione. Sarebbe stato necessario proporre una formula, che invece è mancata, volta a pervenire al pareggio sostanziale del bilancio.

Lamenta che la Commissione si sia limitata a riproporre materie già trattate,

perdendo una occasione storica: il gruppo del MSI-destra nazionale è profondamente insoddisfatto e considera un grave errore il varo di una relazione, sulla base dello schema presentato, che è veramente un fuoco di paglia. Ritiene che la proroga tecnica al termine dei lavori sia stata insufficiente per un dibattito proficuo e preannuncia la presentazione di una relazione di minoranza.

Il presidente RUMOR, poiché l'andamento dei lavori della Camera impedisce di intervenire ai deputati iscritti a parlare nella seduta odierna, rinvia il seguito e la conclusione del dibattito sullo schema di relazione conclusiva ad altra seduta, da tenersi domani, giovedì 13 dicembre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17.

46.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Seguito e conclusione dell'esame dello schema di relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	429
BARBERA	423
FRANCHI	425
ANDÒ	425
Sui lavori della Commissione:	
PRESIDENTE	429
ANDREATTA	429

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO E CONCLUSIONE DELL'ESAME DELLO
SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il deputato BARBERA, dopo aver rinnovato l'apprezzamento per l'opera svolta dal Presidente per giungere all'approvazione di un testo coerente di riforme istituzionali, ribadisce che lo schema di relazione non è in alcun modo frutto di trattative verificatesi in sede di Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi; infatti il dibattito su questo schema si sta svolgendo in Commissione.

I contenuti dello schema di relazione non permettono attualmente al gruppo comunista di esprimere un voto positivo; chiede quindi che nella stesura definitiva vengano apportate modifiche su alcuni punti specifici. In particolare occorre dedicare una maggiore attenzione alla espressione diretta del corpo elettorale, con particolare riguardo ai temi politico-militari; operare un ulteriore sforzo in materia elettorale per la quale, ferma restando l'opzione proporzionale, ribadisce la proposta già formulata della creazione di collegi uninominali; esaminare più approfonditamente la struttura e l'organizzazione del Governo, con speciale attenzione alla

struttura dei ministeri; dedicare ulteriori approfondimenti al tema delle regioni e delle autonomie locali, tenendo conto dei risultati che emergeranno dal Convegno delle regioni, convocato per il 20 gennaio 1985; procedere ad un ulteriore esame dell'articolo 39 della Costituzione, sul quale ritiene che le posizioni espresse dalle organizzazioni sindacali non siano eccessivamente distanti; al riguardo propone che venga affidato al senatore Giugni, eventualmente affiancato da alcuni altri colleghi, il compito di incontrare le organizzazioni sindacali, per procedere ad una elaborazione ulteriore. Un punto nodale sul quale ritiene particolarmente necessario che venga operata una modifica è la questione del voto palese che — ad avviso del gruppo comunista — non può essere costituzionalizzato, ma la cui disciplina deve invece essere affidata ai regolamenti parlamentari.

Il poco tempo a disposizione prima del termine dei lavori potrà essere proficuamente utilizzato per rialzare il tono della relazione, nello spirito di concretezza già in essa presente. Contro la Commissione cospirano coloro che cercano di ottenere, attraverso la relazione finale, vantaggi immediati per questo o quel disegno politico, ma anche coloro che perseguono una palingenesi impossibile senza una profonda riforma delle strutture. Non sempre

pur troppo i due « tavoli » sono rimasti separati; i riflessi della situazione politica sui lavori della Commissione richiedono uno sforzo ancora maggiore per recuperare o ridisegnare le regole del gioco, anche al fine di evitare un ulteriore aggravamento della questione morale: quali sono su questo punto le posizioni delle forze politiche? Una serie di spunti, già presenti nello schema di relazione, dovrebbero essere raccolti organicamente in un unico paragrafo.

Riprendendo il tema della crisi della rappresentanza — già evidenziato nell'intervento del collega Ingrao — sottolinea che un eccessivo spostamento dell'attenzione sul polo della decisione conduce a strette autoritarie, mentre un eccessivo spostamento sul polo della rappresentanza induce pericoli di democraticismo; a questo riguardo nello schema di relazione sono già presenti alcuni spunti che possono essere approfonditi. Per quanto concerne gli interessi diffusi difende la scelta presente nello schema di relazione, dichiarandosi contrario alle posizioni sostenute dal collega Lipari.

Quale ampliamento degli istituti di democrazia diretta auspica la promozione del *referendum* consultivo, considerando inoltre con favore il riferimento ai nuovi soggetti emersi negli ultimi anni ed alla crescita dei nuovi valori.

La democrazia parlamentare deve rimanere il fulcro del sistema costituzionale: sotto questo profilo ribadisce la posizione monocamerale del gruppo comunista, pur ritenendo che non sia possibile chiedere alla Commissione di tornare sui propri passi a tale riguardo, a differenza di quanto invece chiesto per i punti indicati in precedenza.

Occorre rendere più limpido il rapporto tra Camera e Senato, evitando possibilmente il *repechage* da parte di quest'ultimo delle leggi monocamerale. È necessaria inoltre una drastica riduzione del numero dei parlamentari.

Per quanto concerne il rapporto Parlamento-regioni esistono certamente spunti interessanti che necessiterebbero di essere approfonditi: ciascuna regione dovrebb

be poter esprimere un suo rappresentante in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Appare interessante la soluzione adottata per l'articolo 129 della Costituzione ed il fatto che le leggi cornice debbano essere necessariamente bicamerali; si dichiara inoltre favorevole ad una valorizzazione della figura del commissario di Governo.

Per quanto concerne il Governo, considera importante il conferimento della fiducia al solo Presidente del Consiglio e la scelta dei ministri affidata a quest'ultimo, sulla base dei suggerimenti delle forze politiche e con possibilità di revoca: ritiene invece poco convincente la previsione del Consiglio di Gabinetto che rischia di essere lo strumento per sopprimere alla frantumazione ministeriale e di trasformarsi in un direttorio partitico; osserva poi che dalla relazione della Commissione Piga emergono utili suggerimenti per superare la parcellizzazione dei ministeri.

Anche all'interno delle opzioni presenti nello schema di relazione esistono elementi positivi per quanto concerne il rapporto Parlamento-Governo: sono state invece operate delle inammissibili forzature riguardo al voto palese, alla decretazione d'urgenza ed alla corsia preferenziale della quale condivide il principio, pur sostenendo la necessità di lasciare ai regolamenti parlamentari le modalità attuative e di evitare la « decretazione d'urgenza differita » prospettata nel tipo di corsia preferenziale prevista nel documento. Sostiene inoltre che per chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge è necessario prevedere la maggioranza assoluta e che comunque l'urgenza debba essere esclusa in materia costituzionale, elettorale, per le leggi di delega nonché in tutte le materie incidenti su beni essenziali (mezzi di informazione, ambiente, eccetera).

Per quanto concerne la questione del voto palese, osserva che il valore della libertà e quello della responsabilità sono ambedue meritevoli di tutela: in questo momento tuttavia le esigenze di rafforzamento della libertà del parlamentare non

possono essere sottovalutate: il voto segreto costituisce una anomalia italiana — se ne rende conto — che tuttavia è giustificata con l'attuale sistema elettorale, che prevede collegi molto ampi, e con l'attuale rapporto dei parlamentari con i partiti di provenienza; non si tratta quindi di una contrapposizione di principio, anche se il gruppo comunista si pronuncia in maniera fortemente negativa sulla costituzionalizzazione del voto palese, prevista nello schema di relazione.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di una maggiore qualificazione della rappresentanza, anche in relazione alla questione morale, dichiara la disponibilità del gruppo comunista ad esaminare forme di elezioni primarie.

Prega poi il Presidente di voler ascoltare i rappresentanti del Comitato per la pace, che hanno chiesto di essere ricevuti, per proporre la loro formulazione dell'articolo 80 della Costituzione.

Concludendo, rinnova l'apprezzamento per l'opera svolta dal Presidente, formulando l'auspicio che la stesura definitiva della relazione sia tale da consentire ancora una volta al gruppo comunista di portare il proprio contributo al consolidamento delle istituzioni democratiche.

Il deputato FRANCHI, dopo aver rinnovato al Presidente il ringraziamento per il lavoro svolto, osserva che la Commissione non è riuscita a concretizzare una vera riforma, pur avendo svolto un lavoro almeno in parte razionale, perché incapace di incidere sensibilmente sulla società.

Ciò che ha mosso i gruppi politici è stato il fine partitico, l'interesse particolare: è mancata la possibilità di un nuovo patto costituzionale, per un nuovo tipo di democrazia ed un nuovo modello di uomo; si è preferito invece stabilizzare un sistema ormai anacronistico.

Nello schema di relazione non compare alcuna eco del mondo che cambia: si è perduta una occasione storica che probabilmente si ripresenterà soltanto sotto la spinta incalzante degli avvenimenti. Il gruppo del MSI-DN formula una critica

d'insieme alla visione riduttiva che ha limitato gli spazi di rinnovamento: le tesi presenti nello schema di relazione non modificano nulla, non incidono su alcun punto.

Il valore della libertà più volte riaffermato, talvolta è stato realizzato come licenza, tal'altra è rimasto solo un *flatus vocis*.

Perché confermare il sistema parlamentare, mentre con sistemi diversi si potrebbe veramente realizzare la democrazia? Come rendere operante la governabilità attraverso il capovolgimento della funzione del voto, cioè la costituzionalizzazione del voto palese, strumento tipico di assemblee ben lontane dalla democrazia? Lo scandalo dei franchi tiratori è lo scandalo della partitocrazia. Come fronteggiare la crisi dello Stato-nazione, se non attraverso il recupero di questo principio, modernissimo cardine della società civile?

Il concetto di libertà è in crisi e quello di autorità è carente; immensa è la confusione creata nella revisione dei poteri, in mancanza di un'idea guida.

Il rapporto governanti-governati è sempre mediato da un intruso, privo di legittimazione.

Dopo aver ribadito che nello schema di relazione mancano elementi sostanziali di riferimento a istituti di democrazia diretta, conferma il totale dissenso del gruppo del MSI-destra nazionale, preannunciando la presentazione di una relazione di minoranza.

Il deputato ANDÒ, dopo aver premesso che i rilievi svolti in Commissione non possono certo costituire riserve da parte del gruppo socialista o gettare comunque ombre sulla ardua opera di mediazione compiuta dal Presidente per ricavare da una situazione difficile le più significative soluzioni possibili, osserva tuttavia che non è azzardato dire, a conclusione dei lavori, che i partiti hanno rinviato ancora una volta la resa dei conti, fra loro e le istituzioni, nella illusione che il mutare dei rapporti politici a favore di ciascuno di essi possa risolvere il problema della governabilità. Al gruppo socialista non in-

teressa stabilire a favore di chi giochi il disordine istituzionale, quanto piuttosto eliminarlo attraverso regole nuove e certe. Intende rivolgersi a questo proposito a quelle forze politiche che, con maggiore impegno, negli ultimi tempi hanno affermato la necessità di affrontare in via prioritaria la questione morale e che però, in questa sede, poco hanno dato per garantire effettiva trasparenza alle istituzioni e per superare le situazioni imposte dalla scelta del mantenimento dello *statu quo*, dichiarandosi contro quest'immobilismo conservatore.

Solo una parte minima delle posizioni espresse dal gruppo socialista in questa materia hanno trovato accoglimento; la volontà di collaborare ad una positiva conclusione dei lavori della Commissione, non preclude, né limita l'ampiezza complessiva di una manovra istituzionale essenziale per le sorti della democrazia nel paese.

La relazione della Commissione non può quindi costituire una sorta di transazione conclusiva rispetto alle molte questioni a suo tempo sollevate, che il gruppo socialista non intende lasciare definitivamente irrisolte.

Vi sono state difficoltà e resistenze ai mutamenti più significativi, comprensibili e prevedibili; tuttavia, al di là delle materie e delle soluzioni precluse dai veti e dalle pregiudiziali, esistono certamente spazi significativi per affrontare e risolvere questioni complesse della vita istituzionale, che, in primo luogo, riguardano l'organizzazione giudiziaria, l'organizzazione e l'attività dei partiti, il funzionamento della pubblica amministrazione.

Forse è mancata la necessaria consequenzialità in molti casi fra analisi e proposte. E del resto lo stesso atteggiamento di lealtà acritica, talvolta espresso di fronte ai valori contenuti nella Costituzione repubblicana, non sempre ha consentito di valutare fino in fondo la continuità che, rispetto a questi valori, presentano talune insufficienze istituzionali sulle quali ci si è via via soffermati.

Lo schema di relazione in buona parte registra schizofrenia che ha carat-

terizzato il dibattito e che ha comportato una pericolosa scollatura tra analisi sistemiche dei malesseri che registra l'ordinamento italiano e soluzioni capaci di fronteggiare tali disfunzioni nella loro reale portata.

Appare pertanto intellettualmente onesto e politicamente corretto il giudizio conclusivo che il Presidente ha dato dei lavori di questa Commissione, allorché ha parlato di « riforma possibile », contrapponendo implicitamente la riforma possibile ad una grande riforma, e sottolineando come, in questi mesi, si sia stati soprattutto costretti a fare l'inventario delle molte indisponibilità a trattare e delle poche disponibilità a intendersi, quasi sempre registrate intorno a questioni che, comprensibilmente, non toccavano il complesso delle convenienze fondamentali delle varie parti politiche.

Per avviare una incisiva iniziativa di rinnovamento delle istituzioni occorrono condizioni politiche eccezionalmente favorevoli, un clima politico caratterizzato da un alto grado di affidabilità reciproca, nonché maggioranze solide ed in ogni caso capaci di costruire prospettive di governo di lungo periodo. Registrare realisticamente l'inesistenza allo stato di tali condizioni, e quindi arrendersi di fronte alla evidenza dei fatti, non significa però non continuare a guardare alla grande riforma come ad una ineludibile necessità politica per il sistema.

Qualche significativo passo avanti potrà essere compiuto con il pacchetto di proposte che la Commissione esiterà, anche se ancora è assai lontano il conseguimento dell'obiettivo di una grande riforma intesa come definitiva soluzione degli annosi problemi che connotano in modo assolutamente peculiare la crisi del sistema politico italiano.

Le più forti e comprensibili resistenze in direzione di incisivi cambiamenti si sono registrate con riferimento alle proposte che interessavano i caratteri fondamentali della forma di governo; con riferimento cioè a quelle proposte che toccavano il sistema delle convenienze, dei

vantaggi, delle abitudini delle varie forze politiche.

Obiettivo fondamentale del gruppo socialista non è il cambiamento della forma di governo parlamentare, ma all'opposto lo sforzo di consentire al sistema di compiere una corretta evoluzione in senso parlamentare, allentando la morsa di quelle pratiche consociative, che costituiscono il nucleo duro della Costituzione materiale.

In questo senso la Commissione ha compiuto un lavoro utile in materia di fonti normative, con particolare riferimento al potere normativo del Governo. Appare inoltre congruo, accordare la fiducia solo al Presidente del Consiglio, che deve chiarire al Parlamento la base politica sulla quale la coalizione si fonda, ma non deve contrattare con il Parlamento la struttura del Governo, impegnandosi quindi in una estenuante trattativa con i partiti.

Tali rimedi tuttavia si rivelano fragili se poi la funzione di Governo in Parlamento non è sostenuta dall'obbligo della maggioranza di assumere una precisa responsabilità politica rispetto alle decisioni che incidono sul programma di governo, prevedendo come regola il voto palese. Non si tratta tanto di un rimedio volto a compattare maggioranze riottose ma a favorire un processo di chiarificazione dei rapporti politici per far corrispondere gli intenti ufficialmente manifestati dai partiti ai comportamenti concretamente seguiti poi dai loro parlamentari.

Non appare, anche a voler prendere per buone tutte le giustificazioni di solito invocate, plausibile che di fronte alle volontà ufficiali manifestate dai partiti e ai diversi comportamenti parlamentari, alle imboscate, ai tranelli, alle conniventi intese su questioni grandi e piccole stabilitesi tra i gruppi della maggioranza e della minoranza, la regola debba essere quella di far prevalere la volontà dei franchi tiratori rispetto a quella dei gruppi, e quindi la politica occulta rispetto alle esplicite manifestazioni di volontà.

Che senso ha più, in particolare, consentire al Presidente del Consiglio la libertà di scegliersi i ministri se questi poi si trova sottoposto alle insidie dei gruppi di pressione che volessero manifestare scontento per le scelte fatte della Presidenza del Consiglio?

Sulla evoluzione della forma di governo nel senso indicato ha una grande influenza il sistema elettorale. Non è tuttavia pensabile in una situazione come l'attuale, caratterizzata da grande competitività tra i partiti, poter modificare la legge elettorale o nel senso di rendere automatica la formazione delle maggioranze o nel senso di semplificare il pluralismo partitico.

E, purtuttavia, dei tre obiettivi che è possibile conseguire modificando la legge elettorale, quello della stabilità, quello della moralizzazione della vita politica e quello della riqualificazione del personale politico, escluso il primo per le difficoltà rilevate, sono conseguibili gli altri due, anche attraverso le proposte contenute nello schema di relazione.

Occorre tuttavia a tal fine risolvere la questione della democratizzazione della vita interna dei partiti, soprattutto con riferimento a scelte e decisioni che interessano la vita delle istituzioni pubbliche.

Purtroppo il tema della democrazia all'interno dei partiti è rimasto molto in ombra nel dibattito in Commissione, che pure è stato molto attento nel ricondurre la crescente divaricazione esistente tra le aspettative del paese e le scelte dei suoi organi rappresentativi, di Governo, alla crisi del partito politico.

La crisi di sfiducia dei cittadini determina, come immediata reazione, una sempre più diffusa avversione nei confronti della partitocrazia e quindi dei partiti. Né modifiche anche serie alla legge sul finanziamento pubblico potranno produrre benefici duraturi sul versante della vita interna dei partiti, se non accompagnate da interventi capaci di precisare regole che disciplinino l'attività interna dei partiti, soprattutto nella parte nella quale essa esprime decisioni assai rilevanti per

il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Una riforma del diritto dei partiti che restituisca legittimazione e pienezza di rappresentatività al sistema dei partiti politici nel suo insieme, non deve necessariamente passare attraverso l'adozione di uno statuto tipo o una compressione degli spazi di libertà che derivano ai partiti dalla loro qualità di soggetti disciplinati dal diritto privato. Occorre tuttavia porre regole certe e conoscibili — la cui non osservanza sia controllabile e quindi preveda precise sanzioni — soprattutto in materia di attività di proselitismo, selezione del gruppo dirigente, tutela delle minoranze, controllo contabile e giurisdizione interna.

L'osservanza di queste norme dovrebbe essere garantita da un organo imparziale che, riprendendo una proposta fatta da più parti, potrebbe essere individuato in una commissione *ad hoc* espressa dalla Corte costituzionale. Il sistema di finanziamento dei partiti dovrebbe essere riformulato affidando i bilanci a revisori indipendenti, e separando la politica dai finanziamenti (con conseguente evidente vantaggio per l'immagine dei partiti), affiancando al partito una fondazione che costituisca il suo soggetto patrimoniale per tutti i rapporti di natura finanziaria.

I controlli, però, nonostante la collaborazione che i partiti potranno prestare in tal senso, e nonostante l'efficienza dei mezzi impiegati, si riveleranno pur sempre inefficaci fintantoché non verranno adeguatamente compressi i costi della politica, sia con riferimento alle spese dei partiti, che con riferimento alle spese elettorali. L'importante è che le somme provenienti dall'autofinanziamento vengano adeguatamente registrate nei bilanci, e quindi che si possa stabilire l'ammontare delle risorse del partito che provengono dallo Stato e quelle che provengono dalla società.

Un effetto non secondario di deterrenza all'incremento delle spese dei partiti, richieste dalle loro strutture burocratiche, può venire anche da una migliore retribuzione degli amministratori pubblici, che allo stato sono in buona parte sostenuti

dai finanziamenti dei partiti, considerata la risibile entità dei loro guadagni. Un sensibile contenimento delle spese dei partiti potrebbe aver luogo inoltre attraverso una razionalizzazione delle spese elettorali.

Passando ad affrontare le tematiche inerenti la magistratura, considera grave l'atteggiamento tenuto in Commissione da forze politiche, le quali, avendo esplicitamente richiesto di non modificare in nulla principi e regole costituzionali che si riferiscono all'ordinamento giudiziario, pur in presenza di disfunzioni macroscopiche, nonché di sistematiche devianze nel comportamento dei singoli magistrati, evidentemente le ritengono funzionali ad un complessivo disordine che andrebbe mantenuto nei rapporti tra i poteri statali. Il problema oggi non è solo quello di fronteggiare gli eccessi di politicizzazione, bensì tutti i fattori, e la politicizzazione è uno di essi, che hanno determinato minore autorevolezza e minore credibilità dei giudici.

Se i fattori delle disfunzioni sono molteplici, non appare pertanto congruo tentare di fronteggiarli, scaricando le responsabilità dei guasti sull'eccesso di attività politica dei giudici e quindi sull'esigenza che essi vi vengano sottratti nella forma prevista dall'articolo 98 della Costituzione.

Nel disegno costituzionale l'amministrazione della giustizia non è spazio aperto a progettazioni di indirizzo politico, che trovano invece collocazione altrove, nelle istituzioni della società civile politicamente rappresentative ed all'interno dei pubblici poteri politicamente responsabili.

Non è pensabile che, in un'opera di rilettura della Costituzione, che tenga conto delle inadempienze più clamorose, non si affronti il problema della pratica attuazione dell'articolo 24, al fine di garantire un serio accesso alla giustizia a tutti i cittadini, o non ci si ponga il problema del risarcimento del danno dovuto a errore.

Sottolinea poi la necessità di prevedere con chiarezza la responsabilità del giudice, nonché di predisporre efficaci rimedi tendenti ad adeguare la composizione del Consiglio superiore della magistratura al-

l'obiettivo di recuperare una funzione di equilibrio, da tempo compromessa, nel governo dell'ordine giudiziario.

Problema a questo collegato è quello di consentire il massimo di trasparenza al processo disciplinare, evitando che esso evolva sempre più nella direzione di un affare di famiglia, gestito da un organismo in gran parte composto da magistrati. Una riforma del procedimento disciplinare, che privilegi soprattutto l'iniziativa del Ministro Guardasigilli, e che quindi per tali vie possa ricondurre il procedimento stesso ad un controllo del Parlamento sul suo avvio, costituirebbe però rimedio poco utile, se non si riformasse radicalmente la composizione della Commissione disciplinare, prevedendone la sostanziale autonomia rispetto al Consiglio.

Desidera poi rilevare che un maggior coraggio propositivo della Commissione, con riferimento ai nodi che attengono alla grande riforma della pubblica amministrazione, certamente non avrebbe incontrato le resistenze e gli egoismi che si sono registrati allorché si affrontavano le tematiche afferenti la forma di Governo.

Lo schema di relazione non affronta sufficientemente la questione del rafforzamento della burocrazia e dei vertici della pubblica amministrazione, limitandosi a disciplinare la costituzionalizzazione dei sottosegretari. Occorrerebbe forse prevedere la possibilità di creare in ciascun dicastero, la figura del segretario generale, al quale facesse capo l'intera piramide burocratica. Non si tratterebbe di creare nuovi impedimenti, bensì di disegnare con maggiore nettezza l'ambito delle diverse competenze. Pericolose inoltre appaiono le

disposizioni previste in materia di assunzioni nella pubblica amministrazione.

Un secondo nodo, avviato a positiva soluzione, è costituito dalla delegificazione in materia di pubblica amministrazione. Una delle cause della mancata riforma è la riserva di legge, che subordina la riforma della pubblica amministrazione alle pressioni dei gruppi di interesse in Parlamento.

Concludendo, osserva che non è attraverso regole che tendano a garantire la moralità individuale che si può aspettare il buon governo; esso può solo dipendere dalle buone leggi e da una coraggiosa opera di riforma delle istituzioni.

Il Presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la discussione sullo schema di relazione conclusiva.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il deputato ANDREATTA ritiene che il metodo di conclusione dei lavori debba costituire oggetto di riflessione in Commissione e chiede che venga discusso nella prossima seduta.

Il Presidente BOZZI si riserva di consultare, anche a questo riguardo, i gruppi parlamentari rappresentati in Commissione.

La Commissione sarà convocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,15.

PAGINA BIANCA

47.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GENNAIO 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Deliberazioni sulla relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	433, 434
SCOPPOLA	434
ZANGHERI	434
BARBERA	434
Sui lavori della Commissione:	
PRESIDENTE	436
PERNA	435
BATTAGLIA	435, 436
GIUGNI	435
RUSSO FRANCO	435
PASQUINO	435
RUMOR	436
BARBERA	436
ANDÒ	436

MERCOLEDÌ 16 GENNAIO 1985, ORE 15. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

DELIBERAZIONI SULLA RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI, dopo aver ricordato che la proroga concessa dai Presidenti delle due Camere alla Commissione per concludere i propri lavori scade il 29 gennaio 1985 ed aver chiarito di non essere in alcun caso disponibile a chiedere una proroga ulteriore, fa presente che è ormai il momento di passare alle decisioni finali. Sottolinea il significato politico — sarebbe tentato di dire storico — di una conclusione ampiamente favorevole dei lavori, che dimostrerebbe come la classe politica sia in grado di correggere da sé i difetti delle istituzioni, senza traumi; se ciò tuttavia non dovesse avvenire — ipotesi che intende comunque escludere — si verificherebbe una ulteriore caduta della fiducia dei cittadini e si aprirebbe forse la strada alla vittoria di quanti reclamano una seconda Repubblica, in polemica con la Costituzione del 1948. Invita quindi tutti i colleghi al più vivo senso di responsabilità, a guardare alto e lontano, fuori delle ottiche contingenti degli schieramenti politici, degli interessi di maggioranza o di opposizione.

La relazione è un documento equilibrato che registra le opinioni emerse nel cor-

so del dibattito, con le indispensabili mediazioni. Nessuna forza politica è perciò in grado di ritrovarvi riflessa interamente la soluzione che gli è cara: si tratta quindi di un documento complesso, in cui tutte le forze politiche, che hanno dato vita alla Costituzione del 1948, si possono ritrovare. Dopo aver ricordato che la Commissione ha natura essenzialmente propositiva, poiché si limita a prospettare delle ipotesi di riforma sulle quali i due rami del Parlamento opereranno ulteriori approfondimenti, riflessioni e scelte, osserva che la riforma prospettata non è « grande » o « piccola » ma semplicemente possibile e necessaria: in molti punti essa è certamente incisiva e comprende un preciso disegno architettonico: il momento governante è stato esaltato, assicurando nel contempo un maggiore spazio alla democrazia diretta e rafforzando congiuntamente il ruolo del Parlamento e del Governo; particolare attenzione hanno meritato l'assetto delle fonti normative, del governo dell'economia, delle regioni: il quadro d'insieme appare quindi ragionevole ed equilibrato.

Passando poi ad illustrare il metodo di lavoro per le sedute finali della Commissione, osserva che nella seduta di ieri dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi è emerso un orientamento favorevole alla presentazione in forma scritta, da parte di quei commissari che lo desiderino, di proposte modificative

della parte normativa, su punti essenziali ed in numero limitato, entro e non oltre venerdì 18 gennaio 1985 alle ore 12; tali proposte verranno esaminate secondo la procedura prevista dall'articolo 85 del regolamento della Camera, quindi verranno votate; la relazione, modificata sulla base delle proposte approvate, sarà poi votata nel suo complesso.

Concludendo, auspica che la Commissione concluda i propri lavori nel migliore dei modi, dando una risposta di fiducia al Parlamento ed al paese.

Il senatore SCOPPOLA illustra la seguente sua mozione alla quale hanno aderito i colleghi Pasquino, Barbera, Lipari, nonché il collega Giugni, con una riserva sulla formulazione:

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali:

preso atto che dal dibattito sul sistema elettorale è emersa un'ampia convergenza di opinioni sulla necessità di rendere più immediato il rapporto fra elettori ed eletti e di sottoporre le scelte dei partiti ad un più diretto controllo dell'elettorato;

constatato che nell'attuale fase della politica italiana non vi sono le condizioni per riforme elettorali che garantiscano agli elettori il potere reale di scegliere la maggioranza o la coalizione di governo;

ritenuto che l'adozione di un sistema misto, del tipo di quello tedesco, senza clausola di sbarramento, possa rappresentare un utile passo per migliorare il rapporto fra elettori ed eletti;

propone al Parlamento di adottare, per la Camera dei deputati, un nuovo sistema elettorale ispirato ai seguenti criteri:

1) la metà dei seggi è assegnata in collegi uninominali a maggioranza relativa dei voti;

2) la scelta dei candidati per i collegi uninominali avviene attraverso elezio-

ni primarie regolate per legge, che, nella garanzia della identità dei partiti, valorizzino l'apporto di iscritti ed elettori dei diversi partiti alla formazione delle candidature;

3) la proporzionalità complessiva della rappresentanza è ottenuta attraverso l'attribuzione dell'altra metà dei seggi in grandi collegi pluriregionali, con il sistema proporzionale oggi in vigore, previa detrazione dei seggi già assegnati nei collegi uninominali compresi nella grande circoscrizione;

4) la lista dei candidati per le grandi circoscrizioni è formata per i primi nominativi (non più di tre) su designazione dei partiti e per i restanti posti dai candidati che si presentano per lo stesso partito nei collegi uninominali compresi nella grande circoscrizione, i quali risulteranno eletti nell'ordine dei quozienti individuali;

5) l'elettore esprime in unico voto la sua scelta per il collegio uninominale e per la grande circoscrizione.

Esprime poi una valutazione largamente favorevole sulla relazione, pur sottolineando la necessità che essa venga integrata in alcuni punti.

Il deputato ZANGHERI preannuncia la presentazione, da parte del gruppo comunista, di alcuni testi esplicativi delle proprie posizioni, che ritiene tuttavia non sia necessario sottoporre a votazione.

Il Presidente BOZZI, pur concordando in linea di massima con il deputato Zangheri, osserva che la valutazione di tali testi sarà possibile solo dopo che essi saranno stati presentati: lo stesso criterio vale naturalmente anche per i contributi dei colleghi degli altri gruppi.

Il deputato BARBERA, con riferimento alla mozione Scoppola, sottolinea l'utilità e l'auspicabilità di acquisire, anche da parte di altri gruppi, valutazioni, proposte o obiezioni.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il senatore PERNA, dopo aver osservato che alcuni dei suggerimenti formulati nelle proposte modificative potranno probabilmente essere inseriti nella relazione, senza procedere a votazione, auspica che il numero di proposte che verranno messe in votazione sia quanto più possibile ridotto, anche per evitare che si creino fratture profonde in seno alla Commissione.

Sottolinea poi che il gruppo comunista è favorevole solo in parte alla relazione conclusiva, evidenziando l'esistenza di nodi che la rendono in alcune sue parti contraddittoria, specie per quanto riguarda la differenziazione di funzioni tra i due rami del Parlamento, la troppo esigua riduzione del numero dei parlamentari, la costituzionalizzazione della questione di fiducia e la costituzionalizzazione del voto palese.

I comunisti si sono sempre sforzati di dare un contributo positivo ai lavori della Commissione; fa presente tuttavia che, per pervenire al superamento della democrazia bloccata, occorre un processo di maturazione politica.

Propone che i punti della relazione sui quali si è registrata una larga convergenza vengano sottoposti alle Camere in forma tale da permettere un sollecito iter delle relative riforme istituzionali, anche con l'ausilio della sessione costituzionale proposta dal collega Battaglia. Per quelle parti invece per le quali manca una maggioranza « politicamente sufficiente », potrebbero essere presentate le diverse proposte alternative; qualora ciò non fosse possibile, considera inevitabile una qualche forma di differenziazione della valutazione espressa dal gruppo comunista sulle varie parti della relazione.

Il deputato BATTAGLIA, dopo aver sottolineato la necessità di concludere i lavori della Commissione rapidamente ed in modo costruttivo, possibilmente con un ordine del giorno concordato e varato su basi di larga intesa, che faccia emergere una serie di priorità in base alle quali le

Camere possano procedere speditamente nella loro opera di riforma, esprime una valutazione positiva sulla relazione, pur sottolineando alcune divergenze. I documenti esplicativi delle posizioni dei singoli gruppi potranno essere uniti alla relazione senza dover procedere a votazioni; le proposte modificative verranno valutate dal Presidente, che deciderà se accoglierle o meno; qualora non vengano accolte il presentatore potrà decidere se insistere perché vengano poste in votazione. Dopo aver sottolineato la necessità di pervenire alla conclusione dei lavori senza trascurare i necessari approfondimenti, suggerisce che, in via eccezionale, la Commissione venga convocata anche nella giornata di lunedì 21 gennaio 1985.

Il senatore GIUGNI, dopo aver chiarito che la sua riserva sulla mozione Scoppola è relativa all'adozione delle elezioni primarie come meccanismo necessario, poiché una cattiva utilizzazione di tale strumento potrebbe addirittura aggravare i problemi di moralizzazione della vita pubblica, si dichiara d'accordo con il metodo di lavoro suggerito dal collega Battaglia.

Il deputato RUSSO, dopo aver sottolineato con forza la necessità di procedere ad un chiarimento delle posizioni delle varie forze politiche senza ulteriori rinvii, ed aver espresso alcune critiche alla relazione, escludendo che vi sia un equilibrio tra freni e contrappesi, preannuncia la presentazione di una relazione di minoranza, a nome del gruppo di democrazia proletaria. Si dichiara contrario alle proposte contenute nella mozione Scoppola.

Il senatore PASQUINO, dopo aver sottolineato la necessità di fare chiarezza sul problema dei freni e contrappesi, anche per rendere più agili i lavori dei due rami del Parlamento, osserva che la filosofia politica del rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, si limita nella relazione ad una semplice

enunciazione. Chiede che la mozione Scoppola venga discussa approfonditamente e dichiara di star prendendo seriamente in considerazione l'ipotesi di presentare una relazione di minoranza.

Il Presidente BOZZI, dopo aver dichiarato di non essere pregiudizialmente contrario alla proposta del deputato Battaglia, fa presente che le proposte modificative verranno valutate e quindi recepite nella relazione, oppure eventualmente messe in votazione. La mozione presentata dal senatore Scoppola verrà anch'essa presa in esame insieme alle altre proposte modificative.

Il senatore RUMOR suggerisce che la Commissione utilizzi, per completare i propri lavori, tutti i giorni disponibili fino al 31 gennaio 1985.

Il deputato BARBERA concorda con la proposta del senatore Rumor.

Il deputato ANDÒ concorda con la proposta del senatore Rumor.

Il deputato BATTAGLIA concorda con la proposta del senatore Rumor.

Il Presidente BOZZI propone che - in considerazione del fatto che il termine ultimo per la presentazione delle proposte modificative è stato fissato per venerdì 18 gennaio 1985 alle ore 12 - la Commissione non tenga le sedute previste per domani, giovedì 17 gennaio 1985 alle ore 15, e per venerdì 18 gennaio 1985 alle ore 9. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La Commissione è convocata per martedì 22 gennaio 1985 alle ore 16, con il seguente ordine del giorno: Deliberazioni sulla relazione conclusiva.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17.

48.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GENNAIO 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Deliberazioni sulla relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	439, 440
BATTAGLIA	439
Sui lavori della Commissione:	
PRESIDENTE	440, 442
GITTI	440
LIPARI	441
BATTAGLIA	441
MILANI	441
PERNA	441
RASTRELLI	441
LABRIOLA	441
MANCINO	442
COVI	442

MARTEDÌ 22 GENNAIO 1985, ORE 16. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

DELIBERAZIONI
SULLA RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI si dichiara sorpreso e preoccupato per l'alto numero di emendamenti presentati, che spesso rimettono sul tappeto questioni delicate, nonostante la sua raccomandazione nell'ultima seduta di limitarsi a pochi emendamenti su punti essenziali.

Dopo aver chiarito che non intende in alcun caso chiedere una ulteriore proroga del termine dei lavori della Commissione, e non intende superare i termini della proroga fissati dai due rami del Parlamento, prega i colleghi di voler ritirare gli emendamenti presentati, traducendoli in osservazioni da allegare alle dichiarazioni di voto; attraverso tale procedura diverrebbe quindi possibile votare la relazione nel suo complesso, affiancandola con dichiarazioni di consenso maggiore o minore, o addirittura di parziale dissenso; tale procedura sarebbe inoltre anche più adeguata alla natura propositiva della Commissione.

Il deputato BATTAGLIA esprime, a nome del gruppo repubblicano, una valuta-

zione sostanzialmente positiva sulla relazione: essa costituisce una versione più organica rispetto alle precedenti, il disegno riformatore appare più nitido anche se limitato. Suggestisce che venga votato un ordine del giorno che approvi la relazione nel suo complesso e fornisca al Parlamento, attraverso una elencazione di priorità e la proposta di una sessione costituzionale, uno strumento operativo in grado di coadiuvarlo nei suoi lavori.

Ritiene opportuno che gli emendamenti presentati vengano illustrati e valutati, anche al fine di apportare al testo della relazione alcune modifiche di carattere « cosmetico » e sistematico; occorre invece evitare di passare alla votazione degli emendamenti che comportano modifiche sostanziali, che sarebbe invece più opportuno ritirare, ripresentandoli eventualmente come note esplicative alle singole dichiarazioni di voto.

Suggestisce poi che alla sessione costituzionale venga affiancata una sessione di riforma dei regolamenti parlamentari, al fine di procedere contestualmente nei due settori. Si augura che questa proposta possa trovare consenso e tradursi in una indicazione precisa al Parlamento.

Osserva poi l'inopportunità di scendere sul piano della polemica tra « grande » e « piccola » riforma, e di parlare di rifor-

ma « possibile », mentre sarebbe invece più adeguato sottolineare che si tratta di una riforma necessaria per il Paese, incisiva e ricca di rilevanza.

Passando ad illustrare i punti sui quali il suo gruppo è in dissenso con la relazione, rileva che è stato dato un eccessivo spazio alle leggi bicamerali, che la proposta di delegificazione è eccessivamente timida, che occorrerebbe prevedere limiti meno ristretti per i decreti-legge — inserendo accanto alla sicurezza nazionale anche l'economia nazionale — e che infine occorrerebbe una migliore definizione della questione di fiducia.

Il gruppo repubblicano esprime poi una posizione decisamente negativa per quanto concerne il *referendum* consultivo su questioni di alta rilevanza politica, nella convinzione che in tale modo venga violato gravemente il principio della democrazia rappresentativa, nonché sulla proposta integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni.

Non ritiene inoltre molto felice la previsione normativa in tema di partiti politici, osservando che il nodo del problema attiene al rapporto tra potere politico e potere giudiziario, nell'ambito di un delicato equilibrio che risulterebbe ulteriormente complicato da una norma che permette alla magistratura di intromettersi nella vita dei partiti politici: su questo punto chiede un ulteriore approfondimento della discussione. Considera inoltre opportuno che, in tema di riduzione del numero dei parlamentari, vengano esposte le varie tesi, in forma alternativa. Ritiene poi che debba essere accettata la richiesta di consentire anche a tre gruppi parlamentari di richiamare al Senato una legge monocamerale. Per quanto concerne l'articolo 81, preannuncia una proposta del gruppo repubblicano volta a ricomprendere nella norma costituzionale solo quegli elementi che non rientrano nell'attività dell'amministrazione pubblica.

Il Presidente BOZZI comunica che il deputato Preti — che si è dovuto allon-

tanare — lo ha pregato di rendere nota alla Commissione la seguente dichiarazione:

« Il Gruppo PSDI accetta la proposta del Presidente Bozzi di trasformare gli emendamenti in proposte, se accettano anche gli altri Gruppi.

Il pensiero sulla relazione Bozzi è già stato espresso dal Gruppo PSDI punto per punto. Abbiamo rilevato i punti di consenso e quelli di dissenso ed espresso un apprezzamento in buona parte positivo ».

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il deputato GITTI, dopo aver premesso che gli emendamenti — anche se in numero troppo elevato — sono stati presentati a seguito di una decisione assunta dalla Commissione nell'ultima seduta, fa presente che non è possibile passare adesso all'approvazione della relazione nel suo complesso, trasformando gli emendamenti semplicemente in proposte ed osservazioni da inserire nelle dichiarazioni di voto.

Dopo aver sottolineato la necessità di onorare i termini della proroga e di evitare lacerazioni all'interno della Commissione, dichiara di considerare riduttiva la proposta del Presidente, suggerendo invece di operare un approfondimento nel corso della fase conclusiva, per apportare ulteriori modifiche ed individuare punti di più larga convergenza nella relazione che un'approvazione quale quella proposta dal Presidente svuoterebbe di contenuto.

Osserva poi che alcuni passi della relazione potrebbero meglio trovare collocazione in un impegno politico, piuttosto che in una norma costituzionale.

Il Presidente BOZZI chiede al deputato Gitti in che modo suggerisce di procedere in concreto.

Il deputato GITTI ritiene che gli emendamenti presentati vadano esaminati possibilmente in sede di Ufficio di Presiden-

za allargato ai rappresentanti dei gruppi, per vedere quali di essi possano essere inseriti nella relazione.

Il senatore LIPARI propone che, prima di tutto vengano poste in votazione le mozioni, quindi abbia luogo una discussione stringata sugli emendamenti che il Presidente ha ritenuto di poter accogliere, ed infine vengano discussi e votati gli emendamenti per i quali il Presidente si è rimesso alla Commissione e quelli che ha ritenuto di non poter accogliere.

Il deputato BATTAGLIA si dichiara disponibile a ritirare gli emendamenti da lui presentati, fatta eccezione per uno o due argomenti che considera particolarmente importanti e sui quali spera che si possa registrare una larga convergenza; qualora ciò non dovesse accadere, deciderà sull'opportunità di ritirare anche questi, per una positiva conclusione dei lavori della Commissione.

Il senatore MILANI fa presente che, qualora si decida di discutere gli emendamenti, occorrerà farlo senza tener conto delle distinzioni già preliminarmente operate dal Presidente. Ricorda che gli emendamenti da lui presentati insieme al senatore Pasquino costituiscono una precisa proposta politica: per questo motivo chiede che vengano messi agli atti.

Esprime poi la preoccupazione che — nella impossibilità di astrarsi dalla situazione politica contingente, che vede la necessità per il Governo di vedere attuate le proprie decisioni attraverso la costituzionalizzazione del voto palese e la modifica trasversale del sistema elettorale — si rischi di dar vita ad un sistema mostruoso, mentre la questione di fondo rimane quella della valorizzazione della volontà generale.

Preannuncia infine la presentazione di una relazione di minoranza.

Il senatore PERNA, dopo aver ricordato che la scadenza della proroga concessa dai due rami del Parlamento per i lavori della Commissione è ormai immi-

nente, fa presente che con taluni degli emendamenti proposti, si chiede in sostanza di far cadere quel sistema di pesi e contrappesi che permetteva, a tutte le forze politiche dell'arco costituzionale, di riconoscersi nella relazione. C'è da chiedersi se questa non sia stata la spia di una situazione di malessere da parte di alcuni gruppi politici, che intendevano in questo modo aprirsi strade nuove.

Ricorda che il gruppo comunista aveva già precisato, con l'intervento del collega Zangheri, di non ritenere opportuno e necessario che le proprie proposte emendative venissero poste in votazione, ma di considerare piuttosto utile procedere semplicemente ad un miglioramento « cosmetico » o sistematico della relazione: considera quindi un errore procedere alla votazione degli emendamenti.

Se si ritiene tuttavia che una semplice opera di chiarimento non sia possibile, occorre prenderne atto e consegnare ai Presidenti delle due Camere il materiale elaborato fino ad oggi, evitando in ogni modo una battaglia di voti che condurrebbe la Commissione ad una conclusione decisamente negativa.

Il senatore RASTRELLI, dopo aver ricordato che il gruppo del MSI-destra nazionale non ha presentato alcun emendamento, nella convinzione di non poter emendare il testo attuale ma piuttosto proporre un'ipotesi completamente alternativa, critica la conduzione presidenzialistica della Commissione, osservando che, in questa fase dei lavori si prospettano due diverse ipotesi: o il ritiro di tutti gli emendamenti e la votazione della relazione, oppure la richiesta di una ulteriore proroga.

Il deputato LABRIOLA ricorda che il gruppo socialista ha già espresso apprezzamento per la relazione, che considera nel complesso soddisfacente, pur non riconoscendosi appieno nella sua stesura, e per il lavoro del Presidente, anche tenuto conto della delicatezza della materia e delle funzioni esclusivamente propositive della Commissione.

Per quanto concerne gli emendamenti, ritiene opportuno che — sulla base della richiesta del Presidente — essi vengano considerati come motivazioni da inserire nelle dichiarazioni di voto finali; considera questa la strada migliore, poiché consente di non ritirare gli emendamenti, consente al Presidente di utilizzarli qualora ottengano il consenso generale, e consente infine di procedere alla votazione della relazione, attraverso un ordine del giorno finale. Laddove si dovesse adottare un metodo diverso, anche il gruppo socialista — per ipotesi — potrebbe avere interesse a presentare una serie di proposte che evidenzino il suo dissenso.

Il senatore MANCINO ribadisce la volontà del gruppo della democrazia cristiana di procedere ad una votazione della relazione nel suo complesso. Alcune questioni poste con gli emendamenti hanno carattere rilevante, altre costituiscono un semplice adeguamento costituzionale, altre infine sono soltanto problemi di razionalizzazione dell'ordinamento: il gruppo della democrazia cristiana ha interesse a registrare il massimo di convergenza ed a porre come traccia del dibattito in Parlamento la relazione del Presidente, escludendo qualsiasi ricorso ad una ulteriore proroga.

Ritiene tuttavia necessario fare chiarezza su alcuni punti quali il Consiglio di Gabinetto ed il Consiglio dei ministri, nonché il tema della rieleggibilità del Presidente della Repubblica. Si dichiara quindi favorevole ad una distinzione fra questioni rilevanti su cui c'è consenso, questioni di « cosmesi » e questioni che comunque rimarranno aperte, pur ribadendo il rifiuto di una votazione sui singoli emendamenti, ma sottolineando la necessità che tutti i gruppi portino, anche all'esterno, le loro posizioni sulle riforme istituzionali.

Anche la mozione Scoppola assume prevalentemente il significato di una questione aperta.

Concludendo, ritiene necessaria una riflessione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi su questi temi, prima di procedere alla votazione della relazione.

Il senatore COVI sottolinea che il gruppo repubblicano ritiene necessario approfondire quattro punti fondamentali: la ridefinizione della questione di fiducia, della struttura della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dei partiti politici, del *referendum* consultivo.

Per quanto riguarda la mozione Scoppola, prega il presentatore di ritirarla, per evitare che la questione elettorale complichino ulteriormente i lavori; qualora il documento non venga ritirato, si dichiara fin d'ora nettamente contrario.

Il Presidente BOZZI, dopo aver constatato con soddisfazione la volontà della stragrande maggioranza della Commissione di giungere ad una positiva conclusione dei lavori, assicura il senatore Milani che tutti gli emendamenti hanno lo stesso valore e verranno considerati senza valutazioni preliminari. Si impegna poi a pubblicare, in nota, nella relazione tutti gli emendamenti presentati, che non saranno stati preventivamente ritirati; ulteriori posizioni di dissenso potranno poi essere espresse in sede di dichiarazioni di voto; la mozione Scoppola dovrebbe essere valutata prima della votazione finale. Propone infine che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si riunisca immediatamente.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18.

49.

SEDUTA DI LUNEDÌ 28 GENNAIO 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Deliberazioni sulla relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	445, 450, 451
GITTI	447
SCOPPOLA	448, 449, 450
BATTAGLIA	448
SEGNÍ	448
GIUGNI	449
BARBERA	449, 450, 451
RUSSO FRANCO	449
RUFFILLI	449
LIPARI	450, 451
LABRIOLA	450, 451
VASSALLI	450

LUNEDÌ 28 GENNAIO 1985, ORE 17. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

DELIBERAZIONE SULLA RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il Presidente BOZZI comunica che, come deliberato dalla Commissione nella seduta precedente, l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi ha preso in esame i 105 emendamenti presentati ed ha ritenuto che alcuni di essi, per concorde apprezzamento, possano essere inseriti nelle proposizioni normative contenute nella relazione. Gli altri emendamenti, come pure era stato deciso dalla Commissione in quella seduta, saranno inseriti nella Relazione come note alle proposizioni normative cui si riferiscono, fatta eccezione per quelli che i presentatori ritengano opportuno ritirare, dandone avviso alla segreteria prima della conclusione di questa seduta.

Gli emendamenti accolti in Relazione sono quelli di cui al seguente elenco:

ART. 21-bis.

Sostituire l'articolo 21-bis con il seguente:

« La legge stabilisce i criteri e i limiti in base ai quali è consentito raccogliere,

conservare e coordinare informazioni relative ai cittadini.

È vietato ogni uso delle informazioni raccolte che possa implicare lesione dei diritti fondamentali della persona o discriminazione tra i cittadini ».

(Emendamento del Gruppo DC 21-bis. 3).

ART. 21-ter.

All'articolo 21-ter, dopo le parole: per l'istituzione, aggiungere le parole: o l'esercizio.

(Modifica di coordinamento 21-ter. 2).

ART. 25.

All'articolo 25, sostituire il secondo comma con il seguente:

« Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso, né può essere sottoposto a pena o ad altre conseguenze giuridiche sfavorevoli previste da una legge non più in vigore ».

(Emendamento Vassalli 25. 1, con assorbimento dell'emendamento del Gruppo DC 25. 2).

ART. 27.

Sostituire il secondo comma dell'attuale articolo 27 della Costituzione con il seguente:

« L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Non sono ammesse presunzioni né di responsabilità né di pericolosità ».

(Emendamento Vassalli 27. 1, con assorbimento dell'emendamento del Gruppo DC 27. 2).

ART. 32-bis.

Aggiungere il seguente articolo 32-bis:

« La Repubblica tutela i disabili e ne promuove il recupero garantendo loro la partecipazione e l'uguaglianza in ogni settore della vita sociale ».

(Emendamento presentato dalla professoressa Saulle con l'appoggio dell'Associazione nazionale famiglie fanciulli subnormali e della Federazione italiana per la difesa dei diritti degli audiolesi).

ART. 56.

Dopo le parole: il numero degli abitanti della Repubblica, aggiungere le parole: quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione.

(Modifica di coordinamento 56. 5).

ART. 64.

Al terzo comma del testo attuale dell'articolo 64 della Costituzione, sostituire la parola: presenti con la parola: votanti.

(Emendamento del Gruppo DC 64. 1).

ART. 70.

Al secondo comma, sopprimere le parole: e l'emanazione dei regolamenti di cui al secondo comma dell'articolo 77-bis.

(Emendamento Battaglia 70. 7).

ART. 72.

Al secondo comma, dopo le parole: termine che non può essere, inserire la parola: complessivamente.

(Emendamento Battaglia 72. 4).

ART. 77-bis.

Al primo comma, dopo la parola: regioni, inserire le parole: su deliberazione del Consiglio dei ministri.

(Emendamento Battaglia 77-bis. 4).

Al secondo comma, sopprimere le parole: e funzionamento, e la parola: bicamerale.

(Emendamento del Gruppo PCI ed emendamento Battaglia 77-bis. 5).

ART. 80.

Al terzo comma, dopo le parole: con legge, aggiungere la parola: bicamerale.

(Emendamento Giugni 80. 2).

ART. 81.

Sopprimere l'ottavo comma.

(Su parziale accoglimento dell'emendamento Pasquino-Milani 81. 1).

ART. 93.

Al primo comma, dopo la parola: riunite, sostituire le parole successive, fino alla fine del comma, con le parole: espone il programma del Governo e la composizione del Consiglio di Gabinetto.

(Su parziale accoglimento dell'emendamento del gruppo DC 93. 4).

ART. 94.

Sopprimere il penultimo comma.

(Emendamento concordato).

ART. 97.

Sostituire l'ultimo comma con il seguente:

« La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato della Repubblica ».

(Emendamento Battaglia 97. 2).

ART. 107.

Aggiungere, al penultimo comma del testo attuale dell'articolo 107 della Costituzione, le seguenti parole: secondo quanto stabilito dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

(Emendamento Vassalli 107. 1).

ART. 108.

Sostituire il primo comma del testo attuale dell'articolo 108 della Costituzione con il seguente:

« Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite esclusivamente con legge ».

(Emendamento Vassalli 108. 1).

ART. 127-bis.

Sostituirlo con il seguente:

« La Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui al quarto comma dell'articolo 126 esercita funzioni consultive per l'esercizio, da parte del Senato della Repubblica, dei poteri che gli sono attribuiti dall'articolo 82 in materia di controllo sull'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali e in materia di decisione delle questioni di

merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere nei confronti di leggi regionali.

Integrato da venti rappresentanti delle regioni scelti a norma di legge, esercita altresì funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere riguardanti le materie di cui all'articolo 117 o materie concernenti le strutture e il funzionamento delle regioni e degli enti territoriali ».

(Emendamento concordato, con assorbimento dell'emendamento Battaglia 127-bis. 1).

Avverte poi che, dopo l'ultima seduta dell'Ufficio di Presidenza, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni gli ha fatto pervenire un documento, che ha provveduto a far distribuire a tutti i Commissari, con il quale viene proposta una riformulazione dell'articolo 117 e di altri articoli della Costituzione. Tenuto presente tuttavia che manca ormai il tempo per un serio approfondimento di tali proposte, come la complessità e la delicatezza dell'argomento richiederebbero, esprime il parere che esse, senza dubbio meritevoli di considerazione, debbano essere inserite integralmente nella relazione lasciandone la valutazione al Parlamento. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Si passerà ora all'esame della risoluzione Scoppola che, come pure la Commissione aveva deciso, dovrà essere discussa prima della votazione finale. Si procederà quindi alle dichiarazioni di voto ed alla votazione finale della relazione conclusiva.

Il deputato GITTI precisa che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si è trovato in un grave *impasse* — non certo per responsabilità del Gruppo della democrazia cristiana — e non ha quindi potuto procedere a modifiche della relazione di importanza più rilevante. Poiché questo chiarimento non potrà non influire sulla votazione finale, fa presente

che il Gruppo della democrazia cristiana si dichiara tuttora disponibile ad ulteriori modifiche ed approfondimenti.

Il senatore SCOPPOLA, insistendo sulla sua risoluzione già illustrata nella seduta del 16 gennaio 1985, fa presente di non poter accedere all'invito di ritirarla, formulato dal collega COVI, anche perché non confortato da critiche nel merito.

La risoluzione si incentra su alcuni problemi che riguardano il sistema elettorale attualmente vigente in Italia, con l'obiettivo di un avvicinamento degli eletti agli elettori, attraverso la riduzione degli spazi di mediazione partitica, nonché del superamento del sistema attuale delle preferenze, senza attribuire un peso eccessivo ai partiti nella formulazione delle candidature.

Per quanto concerne i timori espressi da alcuni gruppi di polarizzazione della vita politica, fa presente che sarà in ogni caso possibile per i partiti minori fare leva su personalità di spicco: occorre inoltre ricordare che il sistema elettorale già attualmente utilizzato per il Senato prevede il collegio uninominale. La risoluzione è ispirata alla volontà di garantire la perfetta conservazione degli equilibri politici attuali.

Ribadisce poi che, al fine di non deludere le attese dell'opinione pubblica, la Commissione avrebbe dovuto evitare di restare soggetta ad una visione di maggioranza, e di limitarsi a rispecchiare il possibile di fronte all'attuale posizione dei partiti; avrebbe quindi dovuto compiere almeno un ulteriore passo avanti, assumendo una posizione dialettica rispetto alla situazione politica attuale. Di fatto tuttavia ciò non è avvenuto e le soluzioni proposte — certamente non irrilevanti — hanno coperto su molti temi le contraddizioni dei partiti.

Dopo aver lamentato che l'attività decisionale sia stata per la maggior parte demandata all'Ufficio di Presidenza, mentre i compiti della Commissione in seduta plenaria sono stati quasi esclusivamente limitati al dibattito dei temi in esame,

insiste per una verifica sulla risoluzione da lui presentata.

Precisa poi che il secondo capoverso di tale risoluzione deve intendersi così modificato, rispetto al testo letto nella seduta del 16 gennaio scorso:

« Constatato che nell'attuale fase della politica italiana non vi sono le condizioni per riforme elettorali che diano agli elettori il potere reale di scegliere direttamente la maggioranza o la coalizione di governo ».

Il deputato BATTAGLIA sottolinea che la risoluzione Scoppola pone certamente un problema importante ed oggettivamente di rilievo, che tuttavia se maturo nelle coscienze di alcuni singoli parlamentari, non lo è nella valutazione complessiva delle forze politiche.

Le formulazioni indicate nella risoluzione implicano addirittura una spinta alla bipartecipazione della vita politica, attraverso uno strumento elettorale cogente per buona parte dell'elettorato; per questi motivi ritiene di dover ripetere al senatore Scoppola l'invito di non insistere per la votazione, proponendo che il documento venga allegato agli atti della Commissione, al fine di permettere un ulteriore approfondimento delle tematiche in esso contenute.

Il deputato SEGNI si dichiara favorevole alla risoluzione Scoppola, osservando che essa tocca uno dei temi centrali all'attenzione della Commissione sin dai primi giorni, anche per il distacco esistente tra elettori ed eletti, dovuto ad un eccesso di delega in bianco e di partitizzazione, che avrebbero richiesto un riesame dell'assetto globale del sistema elettorale. In mancanza di un grado di consenso politico sufficientemente ampio, la Commissione non è stata in grado di esaminare e risolvere tali problemi, limitandosi di fatto ad essere lo specchio del dibattito partitico. Sarebbe stato necessario quindi far presente all'opinione pubblica che la questione elettorale rimaneva un problema centrale, anche se la Commissione non

era stata in grado di risolverlo: ma ciò non è stato fatto. L'esame del sistema elettorale è stato volutamente escluso dalle materie dibattute in Commissione: il problema di creare maggioranze stabili non può essere risolto se non con la correzione di meccanismi elettorali.

Pur preannunciando quindi il suo voto favorevole sulla relazione conclusiva, esprime tuttavia il rammarico che la Commissione non sia stata in grado di affrontare efficacemente tale tema.

Osserva poi che la risoluzione Scoppola, che intende sottoscrivere a titolo personale, serve più che altro a porre una base di dibattito, uno strumento per indicare alcune direttrici di marcia; auspica quindi che la Commissione si pronunci su di essa con un voto, preannunciando che in tal caso voterà a favore.

Il senatore GIUGNI ritiene utile precisare che la posizione del gruppo socialista è contraria a qualsiasi proposta tendente all'introduzione di premi di coalizione ed alla bipolarizzazione, operando invece per la stabilizzazione dei governi attraverso una modifica del rapporto Governo-Parlamento.

Ha ritenuto opportuno sottoscrivere la risoluzione Scoppola, considerandola un utile strumento per un positivo rinnovamento del personale politico del paese, per la moralizzazione della vita politica, nonché per la salvaguardia della proporzionalità e l'esclusione di ogni spinta alla polarizzazione.

Ribadendo le riserve già espresse in precedenza, propone la seguente modifica del punto 2:

2. La scelta dei candidati per i collegi uninominali avviene attraverso elezioni primarie regolate per legge.

Il senatore SCOPPOLA accoglie la proposta di modifica formulata dal collega Giugni.

Il deputato BARBERA, dopo aver sottolineato che nel corso del dibattito in Commissione sono stati evidenziati i guasti del sistema elettorale, fa presente

che non sono tuttavia emerse soluzioni atte a superare l'attuale sistema.

Dopo aver ricordato di aver sottoscritto la risoluzione anche a nome del gruppo comunista, prega il collega SCOPPOLA di non insistere per la votazione, poiché non si è registrata in Commissione la larga convergenza sperata e tenuto conto anche delle posizioni contrarie espresse dai gruppi minori.

Nel caso che la richiesta di votazione venga mantenuta, preannuncia l'astensione del gruppo comunista.

Il deputato RUSSO, dopo aver sottolineato la diversità delle tesi sostenute dai colleghi GIUGNI e SEGNI, ambedue intervenuti in favore della risoluzione SCOPPOLA, osserva che la proposta in essa contenuta non è affatto proporzionalistica, bensì politicamente polivalente.

Il tentativo di proporre continuamente, attraverso una manipolazione del sistema elettorale, la stabilità della coalizione politica, costituisce una manifestazione di debolezza e propone una strategia oscura e obnubilata, specie per quanto concerne il rapporto con i partiti minori.

Si chiede poi in quale modo si intenda restituire vitalità ad un sistema politico che vuole combattere la partitocrazia senza realizzare la proporzionale pura. Per questi motivi preannuncia il voto contrario del gruppo di Democrazia proletaria sulla risoluzione SCOPPOLA.

Il senatore RUFFILLI, ricorda che la risoluzione SCOPPOLA tende a realizzare un più trasparente rapporto tra candidati ed elettori, muovendosi su due principi accolti dalla stragrande maggioranza della Commissione, quali il riordinamento territoriale dei collegi e il riordino del sistema delle preferenze. Si tratta di una delle strade che possono essere percorse per risolvere tali problemi, anche se ve ne sono certamente altre. Per questi motivi, a nome del gruppo della Democrazia Cristiana, prega il collega SCOPPOLA di non insistere per la votazione della risoluzione, accettando che essa venga allegata agli atti della relazione.

Il Presidente BOZZI, pur dichiarandosi personalmente favorevole ad una investitura diretta da parte del corpo elettorale della maggioranza parlamentare e del Governo, ritiene tuttavia che oggi, allo stato dei fatti, non ne esistano i presupposti.

A nome del gruppo liberale, esprime alcune riserve sulla risoluzione SCOPPOLA, sottolineando la necessità che ad un sistema maggioritario puro corrisponda un sistema proporzionale puro ed osservando inoltre come essa alteri la tipologia dei partiti, accentuando la bipolarizzazione. Concorda quindi con la proposta del senatore RUFFILLI, anche al fine di permettere una ulteriore riflessione sul tema.

Il senatore SCOPPOLA, dopo aver sottolineato che il meccanismo proposto nella risoluzione è tale da garantire la proporzionalità, lamenta che vi sia stata in Commissione una sorta di veto alla trattazione di temi concernenti il sistema elettorale. Dichiarò quindi di non insistere perché la risoluzione venga posta in votazione.

Il senatore LIPARI concorda.

Il Presidente BOZZI sospende la seduta per quindici minuti.

(La seduta, sospesa alle 18,45, è ripresa alle 19,10).

Il senatore LIPARI propone il seguente nuovo testo concordato per l'articolo 21-bis:

« Il diritto di raccogliere, conservare, coordinare e trasmettere informazioni è esercitato nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge.

È vietata ogni raccolta e uso di informazioni che possa implicare lesione dei diritti fondamentali della persona o discriminazione per i cittadini.

Le informazioni coperte da segreto sono tassativamente indicate dalla legge ».

Il deputato BARBERA precisa che il suo consenso al testo Lipari si limita alla sostituzione dei primi due commi del testo originariamente proposto nello schema di

relazione per l'articolo 21-bis; ma non si riferisce alla successiva parte di quel testo, sulla cui soppressione mantiene tutte le sue riserve.

Il deputato LABRIOLA ritiene molto pericoloso il testo Lipari, osservando che esso dà vita ad una riserva di legge esclusivamente formale, attribuendo alla maggioranza di indirizzo la piena disponibilità del diritto alla riservatezza del cittadino. Il secondo comma, in particolare, attribuisce uno spazio ancora maggiore al legislatore ordinario e quindi alla maggioranza di indirizzo. Osserva infine la inesistenza di oggettività per i dati che devono essere coperti dal segreto, e la necessità di istituire il principio della riservatezza, con alcune deroghe nell'interesse generale. Si dichiara quindi contrario al nuovo testo dell'articolo 21-bis.

Il senatore LIPARI fa presente che la formulazione del primo comma del nuovo testo dell'articolo 21-bis è il frutto di un compromesso che ha tenuto conto delle obiezioni espresse dal collega Barbera. Il secondo e il terzo comma inoltre limitano maggiormente la potestà del legislatore, rispetto a quanto proposto dal collega Labriola.

Il deputato BARBERA invita il collega Lipari a rinunciare al testo da lui proposto, ritenendo preferibile quello contenuto nella relazione Bozzi.

Il senatore VASSALLI esprime alcuni dubbi sulla necessità di costituzionalizzare il diritto di raccolta dei dati, nonché una perplessità generale per quanto riguarda un eccesso di norme costituzionali.

Propone quindi il seguente nuovo testo, interamente sostitutivo dell'articolo 21-bis:

« È vietata ogni raccolta o uso di informazioni implicante lesione dei diritti fondamentali della persona o discriminazione per i cittadini ».

Si dichiara poi fortemente perplesso circa la costituzionalizzazione del diritto

di accesso alle informazioni, auspicando una previa sperimentazione legislativa.

Il Presidente BOZZI propone di mantenere per il primo comma il testo presente nella sua relazione.

Il deputato LABRIOLA concorda con il Presidente BOZZI osservando che la sua opposizione all'ultimo comma del testo Lipari riguarda esclusivamente il segreto di Stato, ma non per quanto concerne la riserva di legge. Considera puerile l'affermazione che la *res* coperta dal segreto di Stato possa essere tassativamente indicata dalla legge.

Il senatore LIPARI sostiene la necessità di consentire il diritto di accesso del

cittadino soltanto ai dati che lo concernono.

Il deputato BARBERA si dichiara contrario alla tesi sostenuta dal collega LIPARI.

La Commissione dà mandato al Presidente di riformulare l'articolo 21-*bis*, sulla base dei due primi commi del testo contenuto nella relazione e tenendo conto dei criteri emersi dal dibattito.

Il Presidente BOZZI rinvia a domani la votazione finale della relazione conclusiva.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 20.

PAGINA BIANCA

50.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 GENNAIO 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

SOMMARIO

	PAG.
Votazione sulla relazione conclusiva:	
PRESIDENTE	455
RUSSO FRANCO	456
VASSALLI	456
PASQUINO	456
RIZ	457
FRANCHI	457
SCOPPOLA	457
BATTAGLIA	458
SPAGNOLI	458
Sull'ordine dei lavori:	
PRESIDENTE	461, 465
GITTI	461
LABRIOLA	461, 463
PERNA	462
SCHIETROMA	462
FOSSON	463
RUFFILLI	464, 465
FRANCHI	465

MARTEDÌ 29 GENNAIO 1985, ORE 9. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

VOTAZIONE SULLA RELAZIONE CONCLUSIVA.

Si passa alle dichiarazioni di voto sul complesso della relazione conclusiva.

Il deputato RUSSO sostiene che la debolezza di questa Commissione è dovuta alla incapacità delle forze politiche di presentare un progetto in grado di raccogliere consensi in questa sede e nel Paese.

Non bisogna inoltre sottovalutare che, nella relazione, viene proposta l'introduzione di alcuni meccanismi che si muovono in direzione di una democrazia governante, attraverso un maggiore controllo del Governo sul Parlamento, il cui ruolo verrebbe gravemente messo in discussione qualora queste proposte venissero accolte. Il gruppo di democrazia proletaria ha ritenuto invece opportuno farsi portatore dell'esigenza di aprire il sistema alla domanda sociale.

Osserva poi che nella relazione ci si limita a proporre il referendum consultivo, dando vita ad ipotesi sbilanciate sul versante del Governo e non rispettando il principio — più volte sottolineato — dei

freni e contrappesi. Su numerose questioni sono mancati contributi innovativi, in particolare sui temi della pace e della sicurezza riguardo ai quali era necessario rompere la internazionalizzazione e la militarizzazione delle scelte politiche: solo in tal modo sarebbe stato possibile scardinare la sede dei poteri occulti e la clandestinizzazione della politica.

Fa poi osservare al collega Labriola che non è certamente accettando il referendum propositivo che si mette in discussione il principio di rappresentanza del Parlamento; le proposte scaturite in Commissione per arginare la crisi della rappresentanza si sono mosse nella logica dei partiti, dei quali il gruppo di democrazia proletaria ritiene necessario intaccare il monopolio. Ricorda poi ad esempio le proposte pervenute dal movimento delle donne, e ribadisce l'opposizione ad introdurre nell'articolo 39 qualsiasi modifica volta a controllare l'attività del sindacato.

Dopo aver dichiarato di non aver obiezioni di principio alla introduzione del voto palese, fa presente tuttavia che, in un Parlamento dominato dalla partitocrazia, il voto segreto garantisce l'indipendenza dei parlamentari nei confronti dei partiti.

Dopo aver dato atto al Presidente dello sforzo fatto in questi mesi e della saggezza con la quale ha condotto i lavori, preannuncia il voto contrario del suo gruppo e la presentazione di una relazione di minoranza.

Il senatore VASSALLI preannuncia il voto favorevole del gruppo socialista, pur non negando che nella relazione esistono alcune carenze: mancano infatti riforme radicali delle strutture e modifiche del sistema elettorale, ma ciò non è certo da imputarsi al Presidente, bensì alle forze politiche che non sono state in grado di raggiungere un accordo.

Dopo aver espresso apprezzamento per le motivazioni che hanno animato la risoluzione Scoppola, pur non ritenendo convincenti le formule in essa proposte, pone in evidenza la mancanza di una incisiva riforma dei partiti. Considera invece con interesse le proposte di strumenti atti a realizzare la democrazia governante ed il voto palese, argomenti che hanno certamente favorito l'assenso del gruppo socialista alla relazione.

Si dichiara invece perplesso sull'eccesso di norme costituzionali a scapito della legislazione ordinaria, facendo presente che sarebbe forse stato più opportuno limitare le riforme istituzionali alla struttura ed al funzionamento degli organi ed alle loro procedure.

Il senatore PASQUINO sostiene che la relazione conclusiva non lo soddisfa, in quanto colma di compromessi al ribasso, che ciononostante non sono riusciti ad evitare 80 emendamenti dei gruppi della maggioranza pentapartitica, che per il loro numero e per la loro portata, delegittimano effettivamente il contenuto delle proposte di riforma.

La relazione porta con sé ambiguità irrisolte di impostazione e di prospettiva, non riuscendo nell'intento di fornire una visione organica e sistematica delle riforme da fare. Decisivo, infine, per il giudizio negativo è il fatto che la filosofia istituzionale che affiora nella relazione, invece

di capovolgere la tendenza all'espropriazione politica dei cittadini ad opera dei partiti, mira ad un accentramento di potere nei vertici istituzionali ed extra-istituzionali.

Ritiene quindi doveroso richiamare la proposta di riforma della rappresentanza politica presentata anche a nome del collega Milani, relegata, nella relazione, nell'ambito delle proposte di riforma elettorale.

In Commissione non vi è stato nessun dibattito su tale proposta, che contiene una filosofia politica delle istituzioni opposta a quella della fluttuante e incoerente maggioranza che si appresta a sottoscrivere la relazione conclusiva. Tale proposta incideva sul rapporto specifico fra Parlamento e Governo, togliendo alle segreterie dei partiti la possibilità di manovrare per la creazione di governi e il loro disfaccimento senza nessun ossequio alle preferenze degli elettori e senza neppure il rispetto del principio di maggioranza. Inoltre, attribuiva all'opposizione, anch'essa elettoralmente legittimata, in un Parlamento monocamerale, un reale potere di controllo e una presenza incisiva quale alternativa praticabile, costretta ad essere propositiva. Creando un governo di legislatura, essa inoltre suggeriva anche soluzioni possibili al problema della comparsa di esigenze non prevedibili al momento delle elezioni attraverso un potenziamento delle forme di *referendum*, e il potenziamento della proposta d'iniziativa popolare da esaminarsi dal Parlamento entro diciotto mesi, pena un *referendum* deliberativo su di essa. Ma il governo deve anche poter governare, persino attraverso l'uso — anche se rigorosamente limitato — dei decreti-legge. In questo ambito, ma solo in questo, il voto dei parlamentari può essere palese sulle leggi di spesa e sui decreti, purché ai parlamentari venga riconosciuta la possibilità di esprimere adeguatamente le loro posizioni all'interno dei partiti, e di fronte ai loro elettori. Di qui l'irrinunciabilità del terzo comma dell'articolo 49 e l'esigenza che si svolgano, nel rispetto dell'identità dei singoli partiti, elezioni primarie, secondo moda-

lità elastiche, per la designazione dei candidati.

Nella misura in cui si rafforza il circuito Parlamento-governo, è importante ampliare il decentramento politico.

Dopo essersi espresso a favore della Camera delle regioni, nonché del voto inteso non più come dovere ma solo come diritto, preannuncia il voto contrario e la presentazione di una relazione di minoranza.

Il deputato RIZ preannuncia il voto contrario, quale critica al progetto generale di riforma, impostata su un più rigido accentramento unitario del potere politico nelle istituzioni dello Stato, anche sulla base di una opinione sostenuta da gran parte dei responsabili della politica del paese. Partendo da queste premesse, la riforma servirà a ben poco poiché priva di un equilibrato rapporto tra Stato e regione, del riconoscimento del diritto alla diversità nel rispetto dei principi pluralistici.

Preannuncia poi la presentazione di una relazione di minoranza, sostenendo che nulla è stato fatto per le regioni, ponendole in situazione di grave disagio e difficoltà: mancano l'autonomia finanziaria, il decentramento legislativo, la definitiva ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, la revisione e la semplificazione dei meccanismi di controllo dello Stato, la previsione che le decisioni della Corte costituzionale riguardanti impugnative di leggi regionali da parte dello Stato debbano essere pubblicate entro un anno, la revisione dei meccanismi di controllo degli atti amministrativi, il passaggio alle regioni della competenza legislativa per quanto concerne i gruppi etnici e linguistici, la previsione di un Senato quale Camera delle regioni, l'assestamento del quadro di autonomia delle regioni a statuto speciale, la partecipazione delle province autonome di Trento e Bolzano alla formulazione delle direttive CEE e la diretta attuazione delle stesse nelle materie di loro competenza, la revisione a fondo dell'impianto dei ministeri indispensabili per il rilancio delle regioni, l'at-

tuazione degli accordi internazionali che concernono l'autonomia regionale.

Concludendo sottolinea che, per le sue caratteristiche pluralistiche, l'Italia sarebbe predestinata ad essere uno Stato federale, ciò che le attribuirebbe una posizione privilegiata.

Il deputato FRANCHI, pur non sottovalutando il lavoro svolto fino ad oggi, rimprovera alla Commissione di aver rifiutato il dibattito sul sistema politico, del quale non è stata messa in luce la inadeguatezza in rapporto alla società attuale. Molti paesi mettono in opera numerosi correttivi per eliminare i mali del sistema democratico parlamentare, le cui carenze sono insite piuttosto nella struttura che nella gestione.

Questa Commissione avrebbe dovuto dare vita ad una democrazia nuova, in grado di valorizzare l'individuo nei confronti dei partiti; sono mancate invece le premesse per rendere concreto l'esercizio della sovranità popolare che avrebbe reso più facile la governabilità, nonché una modifica del modello di partito.

Si dichiara nettamente contrario all'introduzione del voto palese, che considera una forzatura; si dichiara invece favorevole al monocameralismo o, in via subordinata, ad un bicameralismo nettamente differenziato, lamentando poi la mancanza di precise indicazioni in materia regionale.

Riconosce infine l'esistenza di una contraddizione — tuttavia puramente apparente — tra il sostegno dato dal gruppo del MSI-destra nazionale alla tesi della proporzionale pura e la richiesta di elezione diretta del Capo dello Stato; in realtà la proporzionale pura si rivela indispensabile in questo sistema parlamentare, mentre in un sistema diverso si potrebbe prendere in considerazione la formula maggioritaria.

Preannuncia quindi il voto contrario del gruppo del MSI-destra nazionale e la presentazione di una relazione di minoranza.

Il senatore SCOPPOLA, parlando a titolo personale, preannuncia la sua asten-

sione, motivandola con le carenze esistenti nella relazione, in particolare per quanto attiene la ridefinizione del sistema elettorale, la riduzione significativa del numero dei parlamentari, la responsabilità dei magistrati; si è realizzato tra i partiti un compromesso al ribasso, tuttavia ancora insufficiente a saldare il quadro dei consensi che si coagularono intorno alla Costituzione del '48. La proposta contenuta nella relazione inoltre — sul piano politico — si presenta funzionale all'attuale stagione politica che vede l'iniziativa dei partiti minori e la subalternità di quelli maggiori, bloccati dalle reciproche esclusioni, anche sul terreno istituzionale.

Esprime poi preoccupazione, ritenendo non positivo questo indirizzo per il futuro della democrazia italiana.

Il deputato BATTAGLIA preannuncia il voto favorevole del gruppo repubblicano, ritenendo di particolare importanza le proposte presenti nella relazione, specie per quanto concerne i due principali punti di disfunzione del sistema, il Parlamento e il Governo. Vi sono tuttavia alcuni temi, quali ad esempio quello della delegificazione, per i quali avrebbe preferito formule più semplici e l'articolo 81, che valuta positivamente nel suo complesso, anche se più vicino alla legislazione ordinaria che a quella costituzionale.

La relazione costituisce un sicuro passo avanti verso quell'impegno di revisione costituzionale che considera particolarmente urgente.

Preannuncia la presentazione di una risoluzione, della quale è cofirmatario insieme al collega Ruffilli, volta a specificare i punti di attacco prioritari che hanno trovato in Commissione un consenso sufficientemente ampio, ed a suggerire al Parlamento l'opportunità di una sessione costituzionale e regolamentare.

Lamenta che da parte del gruppo comunista e del gruppo socialista non vi sia stata disponibilità per una conclusione più stringente dei lavori, pur comprendendone i motivi, anche in relazione alla situazione politica ed alle tensioni manifestatesi negli ultimi giorni; nella condizione politica

odierna non intende quindi insistere per la votazione della risoluzione, che desidera tuttavia sia allegata agli atti.

Il progetto delineato nella relazione appare sufficientemente importante per garantire al Paese una riforma sostanziale; per questi motivi ritiene di poter esprimere un giudizio sostanzialmente positivo, pur se con alcune riserve.

Il deputato SPAGNOLI rileva che non è difficile cogliere nei giudizi che da più parti sono stati espressi un senso diffuso di insoddisfazione per i risultati del lavoro della Commissione, spesso dettato da considerazioni diverse ed anche opposte.

Il gruppo comunista pone al centro di una valutazione complessivamente negativa dei risultati conseguiti dalla Commissione il fatto di avere abbandonato un metodo, che era stato alla radice della costruzione costituzionale che da quarant'anni regge la struttura democratica del Paese. Ricorda che fin da quando nel corso dell'VIII legislatura venne iniziato alla Camera il dibattito sulle mozioni presentate per la costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, venne riconosciuto che il rinnovamento istituzionale non poteva essere considerato secondo un'ottica di maggioranza di Governo, sfuggendo alla fondamentale esigenza di individuare quei problemi in cui potessero riconoscersi tutti i partiti che avevano dato vita alla Costituzione.

Certo non vi è da stupirsi che nel dibattito che ebbe luogo in questa legislatura, emergessero divaricazioni e divergenze su punti rilevanti, a partire dall'analisi delle ragioni della crisi e dalla visione di un impianto organico di interventi da operare nel quadro delle grandi scelte e delle strutture portanti della Costituzione, e che il confronto sulle diverse posizioni espresse dalle forze politiche dovesse essere ampio e aspro.

I risultati di questo confronto furono numerosi e di notevole rilievo: non solo si registrarono convergenze vastissime, pressoché unanimi, su importanti argomenti, ma, per molti altri, ulteriori sforzi avrebbero potuto condurre ad allargare il

quadro di riforme che, in quanto sostenute da un largo consenso, potevano già essere rimesse alle Assemblee per essere tradotte in norme.

Nella prima relazione della Commissione ai Presidenti delle Camere questi punti di convergenza venivano esposti in modo dettagliato, dando vita ad un quadro di riforma che avrebbe potuto divenire ancora più nutrito nel corso dei mesi successivi: altrettanto puntualmente venivano descritte le posizioni divergenti su cui occorreva ancora lavorare.

Purtroppo, dopo le ferie estive, questo metodo utile e proficuo è stato abbandonato: sono state predisposte successive relazioni fondate su proposte di riforma avanzate indipendentemente dal livello di consenso o dall'esistenza di maggioranze politicamente sufficienti.

Ritiene che il metodo seguito in quest'ultima parte dei lavori della Commissione sia stato errato e negativo. Fino all'ultimo il gruppo comunista ha chiesto di lavorare sui temi su cui si erano riscontrate larghe convergenze, al fine di poter presentare alle Camere un complesso di proposte che avrebbero potuto tradursi rapidamente in riforme, nel corso di una sessione istituzionale nella quale potessero essere portate a termine anche riforme già da tempo all'esame del Parlamento.

Sarebbe stato in tal modo possibile dare un segno positivo, registrando risultati innovativi di notevole ampiezza e di indubbio beneficio per lo stato generale delle istituzioni.

Considera grave il fatto che il metodo proposto dal gruppo comunista sia stato rifiutato senza motivazione.

Per questo motivo, il giudizio sul metodo assume per il gruppo comunista un rilievo determinante ai fini della valutazione complessiva dei risultati dei lavori della Commissione e della relazione conclusiva sulla quale dovrà esprimere il suo voto, anche perché le scelte che si sono volute compiere, sotto il peso di pressioni che costituivano il riflesso di contin-

genti situazioni politiche, hanno condotto ad un documento, in cui le proposte sono crivellate da osservazioni e riserve provenienti da varie parti, e sui temi più diversi, che ne mettono in evidenza il carattere precario e finiscono per soffocare i più rilevanti punti di convergenza, che avrebbero dovuto essere estrapolati e presentati come primo pacchetto di proposte di riforme istituzionali. Il quadro di dissenso diffuso che emerge dalla relazione, è la prova dell'esito negativo di una linea che, pur di consentire che venissero inserite determinate proposte, condurrà alla votazione di un documento zeppo di contrasti e di riserve, e per questo minato nella sua credibilità.

La critica al metodo si accompagna alla critica di merito alle soluzioni e alle proposte inserite nella relazione.

La forzatura della proposta di costituzionalizzazione del voto palese ne è l'esempio più rilevante. Una forzatura innanzitutto perché la mozione istitutiva sottolineava per questa materia la riserva di regolamento, ponendo un limite alla competenza della Commissione, che si è voluto surrettiziamente aggirare. In tal modo è stato inferto un duro colpo alla politica dei due tavoli, dando luogo a tensioni rilevanti.

È illusorio d'altra parte pensare di risolvere in tal modo la questione del voto palese e del voto segreto, per la quale una seria e reale soluzione va pazientemente ricercata piuttosto nella sede propria della Giunta per il regolamento.

Osserva poi che — respinta senza una seria motivazione la proposta comunista per un assetto monocamerale — la soluzione proposta della relativa differenziazione delle funzioni tra le due Camere si presenta debole e contraddittoria.

È ormai largamente diffuso il convincimento sulla estrema difficoltà di separare la funzione di controllo da quella legislativa, e di impedire all'organo che produce le leggi che riguardano l'azione statale di esercitare il controllo sugli enti cui queste si riferiscono. È quindi dav-

vero contraddittorio pensare di separare la produzione normativa dal controllo sulla attuazione delle leggi prodotte.

Quanto al Governo i progressi che sono stati compiuti in ordine alla fiducia al Presidente del Consiglio e alla prevalenza dell'elemento programmatico nella sua funzione, sono stati in parte rimessi in discussione, mentre l'organizzazione e la struttura del Governo hanno avuto ben scarsa considerazione.

Nella sostanza, le materie della efficienza della organizzazione delle strutture del Governo e della pubblica amministrazione, hanno trovato una limitata considerazione nella relazione, mentre l'attenzione è stata rivolta assai più che al miglioramento della funzionalità delle istituzioni, alla ripartizione del potere. Una volta respinta la modifica elettorale proposta dalla DC, ha finito per prevalere un indirizzo diretto all'acquisizione di potere del Governo a spese del Parlamento, con uno spostamento degli equilibri verso un decisionismo che appare sempre più in contrasto con le esigenze proprie di una società complessa e articolata. Questo è il segno predominante che caratterizza la relazione ed in questa direzione hanno operato le più forti pressioni, tese a ricavare vantaggi immediati, mentre una serie di problemi di grande rilievo, dalle autonomie al governo dell'economia, dai problemi dei partiti alla questione morale, sono stati trattati rapidamente, senza adeguati approfondimenti e riflessioni.

Nella sostanza manca una risposta valida alla crisi delle istituzioni, alle disfunzioni dello Stato, alla esigenza di un profondo rinnovamento anche morale, alla espansione abnorme dei partiti politici, nei cui confronti le formule proposte sollevano invece fondate preoccupazioni in ordine alla tutela della loro autonomia in momenti importanti della loro attività interna. E non è stato positivo il fatto che sul terreno elettorale non abbia potuto trovare adeguati consensi la proposta di una modifica che incidesse sul sistema delle preferenze, fonte di profondi inquinamenti e di vere e proprie degenerazioni.

Alla luce di questi risultati appare ancor più grave il fatto che si sia voluto abbandonare un modo di procedere che anziché esasperare ed estendere le divergenze, si proponeva di costruire soprattutto consensi, con una impostazione volta a fare delle riforme istituzionali un processo che, secondo un disegno organico, sapesse affrontare anche più nel concreto i punti principali di una riforma che volesse davvero incidere nella realtà.

L'abbandono della impostazione iniziale ha portato quindi a risultati ampiamente insoddisfacenti, nonostante l'indubbio personale impegno profuso con generosità del Presidente Bozzi. Il gruppo comunista, che a quella impostazione è rimasto sempre profondamente legato perché convinto della assoluta miopia e pericolosità di operare fratture e divisioni in un'opera di revisione costituzionale, tra le forze che stipularono il patto su cui si è fondata la Repubblica, intende oggi assumere una posizione che vuole innanzitutto sottolineare non solo una protesta, ma anche una precisa collocazione da affermare nei confronti di forze che pensano di poter procedere sul terreno difficile delle riforme istituzionali, con maggioranze risicate e con profonde fratture. Il gruppo comunista non parteciperà quindi alla votazione della relazione conclusiva, perché insoddisfatto dei risultati concreti cui si è pervenuti e preoccupato per le conseguenze che ne potranno derivare, in relazione alle aspettative della opinione pubblica.

I comunisti hanno creduto in questa Commissione, fornendo un contributo di idee e di partecipazione che nessuno — si augura — vorrà disconoscere. Tuttavia, proprio perché convinto che la riforma delle istituzioni debba procedere, il gruppo comunista non vuole limitarsi solo ad un giudizio più o meno negativo sui risultati del lavoro della Commissione; l'impegno sulle riforme istituzionali dovrà proseguire con altri strumenti più idonei; ma sarebbe davvero una iattura se si pensasse di modificare la Costituzione o i regolamenti parlamentari, cercando di raggranellare

maggioranze stentate. La non partecipazione al voto del gruppo comunista non è quindi sintomo di disimpegno, bensì di impegno più grande e soprattutto è l'invito alle forze politiche che hanno contribuito a stendere la Costituzione, a non lasciarsi irretire da interessi contingenti, con occhio rivolto solo alla utilità dell'oggi.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il deputato GITTI osserva che, con la dichiarazione di voto del collega Spagnoli, è emerso un fatto nuovo: la non partecipazione al voto del maggior gruppo di opposizione, motivata non come disimpegno bensì come protesta.

Dopo aver ricordato che il gruppo DC ha sempre cercato di seguire un metodo di lavoro capace di rafforzare il consenso manifestatosi sulla Costituzione del '48, fa presente che la dichiarazione del collega Spagnoli non può cadere nel vuoto: sarebbe infatti un grave errore se la relazione venisse licenziata con un consenso più ristretto e quindi in posizione di arretramento rispetto alla Costituzione del '48.

La risoluzione preannunciata dai colleghi Ruffilli e Battaglia, che anch'egli ha sottoscritto, potrà forse contribuire a coagulare un consenso più vasto: chiede perciò un momento di riflessione, appellandosi anche alla sensibilità politica del Presidente, nell'auspicio di far recedere il gruppo comunista dalle sue posizioni.

Il Presidente BOZZI esprime sorpresa per la durezza della dichiarazione del deputato Spagnoli, dopo quattordici mesi di collaborazione durante i quali il gruppo comunista ha dato un ampio contributo ai lavori della Commissione.

Il deputato LABRIOLA concorda con la richiesta di una pausa di riflessione formulata dal collega Gitti.

Il Presidente BOZZI sospende la seduta per 30 minuti.

(La seduta, sospesa alle 11,15, è ripresa alle 11,50).

Si riprende la discussione.

Il Presidente BOZZI avverte che sono state presentate le seguenti risoluzioni:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, sulla base della relazione conclusiva presentata dal Presidente per l'impostazione di un incisivo disegno di riforma istituzionale, delle divergenze in essa precisate, e della corretta specificazione dei punti richiedenti ulteriori approfondimenti ed accordi,

invita il Parlamento ad avviare nei tempi più rapidi, con una apposita sessione di lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte dalla Commissione, attraverso la presentazione di una specifica proposta di legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari, in vista di giungere, in particolare, alla compiuta razionalizzazione della posizione del Governo in Parlamento, anche per quanto riguarda il ruolo del voto palese;

sottolinea l'opportunità che il Parlamento valorizzi i punti di attacco individuati dalla Commissione, per l'avvio della riforma istituzionale e costituzionale, ed in particolare:

1) il riassetto delle funzioni del Parlamento e del Governo con il rafforzamento del ruolo e dei compiti propri dell'uno e dell'altro, attraverso:

a) un bicameralismo differenziato, con la previsione di leggi bicamerali e monocamerali, con il potenziamento della funzione di controllo in capo al Senato, e con la partecipazione paritaria delle due Camere per la funzione di indirizzo politico;

b) l'articolazione del sistema delle fonti normative, con un equilibrato processo di delegificazione, con la limitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza e con l'attribuzione al Governo della possibilità di ottenere tempi certi di esame e di decisione per progetti di legge qualificanti dell'azione governativa, con la puntualizzazione di un apposito potere regolamentare del Governo e con la precisazione di un equilibrato rapporto fra legge e contratto;

c) il rafforzamento dell'efficacia dell'azione di Governo, con il consolidamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, sulla base del rapporto fiduciario diretto con le Camere, dell'introduzione del Consiglio di Gabinetto e della possibilità di revoca dei ministri;

d) la ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione di vincoli connessi alle leggi di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio della legge per la violazione dell'articolo 81;

2) l'adeguamento dei diritti e dei doveri del cittadini alla maturazione della società italiana e allo sviluppo delle esigenze di partecipazione democratica attraverso:

a) nuove formulazioni in materia di eguaglianza tra uomo e donna, libera manifestazione del pensiero, diritto alla salute, tutela dell'ambiente;

b) potenziamento degli strumenti di partecipazione, a livello di iniziativa popolare delle leggi e di *referendum*;

c) istituzione del difensore civico, a garanzia del cittadino contro gli abusi della pubblica amministrazione;

d) tutela degli interessi diffusi nei procedimenti giudiziari e nei procedimenti amministrativi;

auspica la rapida conclusione dei lavori in corso nelle Giunte per il regola-

mento delle Camere, per la revisione complessiva dei regolamenti parlamentari;

auspica altresì la sollecita presentazione da parte del Governo dei disegni di legge in elaborazione per la riforma degli ordinamenti amministrativo e giudiziario;

invita le forze politiche ad avviare il chiarimento delle implicazioni delle riforme istituzionali, a proposito di un riordino del sistema elettorale, che, nel rispetto del principio della proporzionale, accresca la capacità di scelta dell'elettorato nei confronti dei candidati e nei confronti degli uomini e dei programmi di Governo ».

RUFFILLI, BATTAGLIA, GITTI, COVI.

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, a conclusione dei propri lavori, sulla base della relazione conclusiva presentata dal Presidente, delle relazioni di minoranza e delle altre risultanze emerse, invita il Parlamento ad avviare nei tempi più rapidi, con una apposita sessione di lavori, il dibattito sulla revisione costituzionale ».

FRANCHI, RASTRELLI.

Il senatore PERNA, dopo aver espresso apprezzamento per lo sforzo dei colleghi che hanno formulato e sottoscritto la risoluzione Ruffilli, fa presente che in sostanza, essa riassume il contenuto della relazione; il gruppo comunista quindi non intende modificare la sua decisione di non partecipare al voto.

Il senatore SCHIETROMA osseva che l'operato della Commissione si è concretizzato in uno sforzo pregevole, impegnativo ed organico, attraverso un serio esame di numerosi problemi per alcuni dei quali, come ad esempio il bicameralismo, la *deregulation*, la limitazione delle spese elettorali, sono state individuate soluzioni che appaiono condivisibili. Nonostante questo approccio di fondo improntato a notevole equilibrio, ritiene tuttavia che nell'operare la riforma occorra muoversi con i piedi di piombo, poiché l'attuale disegno

costituzionale appare quello più adeguato alla democrazia italiana.

Sottolinea poi i rischi connessi alla espansione del ruolo del *referendum* ed esprime preoccupazione per la riduzione del numero dei parlamentari, per l'obbligo del Parlamento di pronunciarsi entro due anni sui progetti di legge di iniziativa popolare, per l'estensione tassativa della riserva di assemblea a tutti i progetti di legge che comportino nuove e maggiori spese.

Per quanto concerne la riforma della pubblica amministrazione, che — a suo avviso — era forse la più urgente, osserva che il rapporto Giannini appartiene ormai quasi alla preistoria: esiste infatti una deliberazione del Senato, sottoscritta da tutti i partiti, alla quale hanno fatto seguito il rapporto Formez e la successiva conferenza nazionale *ad hoc*: a questo punto sarebbe stato opportuno operare una scelta precisa circa il tipo di Governo, occasione di una scelta politica che la Commissione ha perduto.

Dopo aver espresso l'apprezzamento per il lavoro svolto dal Presidente, preannuncia l'astensione del gruppo socialdemocratico.

Il senatore FOSSON, dopo aver dato atto al Presidente dello sforzo compiuto in questi mesi alla ricerca dei punti di più larga convergenza, osserva che per un momento si era forse creata l'illusione che la Commissione potesse lavorare svincolata dai partiti, ma ciò tuttavia non è accaduto: esprime quindi la preoccupazione che anche il Parlamento dovrà limitarsi, di fatto, alla ricognizione di ciò che è possibile al momento attuale.

Prende atto con soddisfazione che alcuni dei problemi da lui sollevati sono stati recepiti nella relazione; non lo sono stati invece quelli relativi alle autonomie regionali. Ricorda con interesse le conclusioni — che ritiene di poter condividere — a cui è pervenuto il Convegno recentemente organizzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali; si chiede tuttavia quanti, fra i parlamentari,

siano disponibili ad impegnarsi per attuarle.

L'atteggiamento degli organi centrali di Governo sta mettendo in crisi anche le regioni a statuto speciale, oltre a quelle a statuto ordinario; l'articolo 116 della Costituzione è rimasto in buona parte inattuato, aggravando il centralismo e le spinte burocraticistiche di coloro che tendono a negare la realtà regionale. Dopo aver ribadito la necessità di trasformare il Senato in una Camera delle regioni, e nella convinzione della insufficienza della proposta della Commissione in materia di potenziamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, preannuncia il voto contrario. Comunica inoltre di aver trasmesso agli uffici la proposta dell'*Union Valdotaïne* dal titolo « Linee di riforma del sistema costituzionale italiano » che chiede venga allegata alla relazione.

Il deputato LABRIOLA, a nome del gruppo socialista, pur rispettando le osservazioni del collega Spagnoli, intende far rilevare che il metodo seguito dal Presidente Bozzi non è stato quello di evidenziare ristretti punti di maggioranza, bensì di prospettare, attraverso un'opera mediatrice, le varie posizioni emerse in Commissione: ad esempio il *referendum* consultivo è stato inserito nella relazione, nonostante registrasse soltanto l'adesione di una minoranza, proprio al fine che nessun gruppo potesse lamentare una totale assenza delle posizioni da lui prospettate.

Per quanto concerne la risoluzione Scoppola, fa presente che non vi è stato alcun veto sostanziale o formale, ma solo la volontà di procedere ad una riabilitazione delle istituzioni, senza modificare i valori complessivi del sistema politico.

Considera con reale preoccupazione la decisione del gruppo comunista di non partecipare al voto, che non risulta certo indifferente alla valutazione politica del gruppo socialista che la considera anzi una dato da vagliare con attenzione. Il gruppo comunista conosce bene quale è stato in Commissione il comportamento del gruppo socialista, che rimane fermo

nella volontà di raccogliere il numero di consensi più ampio possibile, ciò che può realizzarsi soltanto laddove vi sia chiarezza nelle scelte di fondo. In questo spirito, conferma il voto favorevole del gruppo socialista.

Il senatore RUFFILLI, parlando a nome del gruppo DC, ritiene che la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali abbia conseguito alcuni risultati importanti — che possono consentire l'avvio di un organico processo di riordino delle istituzioni, anche se debbono essere ulteriormente approfonditi dal Parlamento, dalle forze politiche e dall'opinione pubblica — validamente sintetizzati nella relazione conclusiva del Presidente che ringrazia per l'impegno e la disponibilità dimostrati in questi mesi.

Ritiene di poter esprimere una valutazione nel complesso positiva sulla relazione, mantenendo per altro alcune riserve su singoli aspetti propositivi e su taluni passaggi di fondo.

Fondamentale rilievo assume la scelta, che accomuna la gran parte dei gruppi politici presenti nella Commissione, per una piena riconferma della validità sostanziale della Costituzione del 1948, con la contestuale disponibilità al suo perfezionamento ed adeguamento alle esigenze di una società in profonda trasformazione.

Particolare significato presenta il superamento, da parte di talune forze di opposizione, della indisponibilità, ad una compiuta razionalizzazione della forma di governo popolare, così come l'ampio accordo emerso in Commissione, che ha consentito di fuoriuscire da schematiche contrapposizioni fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, aumentando le forme di partecipazione popolare all'esercizio dei pubblici poteri e consentendo così un'ulteriore attuazione del compito essenziale della Repubblica, circa lo sviluppo della persona umana e la consacrazione del ruolo determinante del cittadino.

Appaiono valide le proposte per il bicameralismo differenziato, la specificazione dei compiti di direzione e di coordi-

namento del Presidente del Consiglio e del Consiglio di Gabinetto, il riordino del sistema delle fonti, e la delegificazione; l'aumento delle forme di controllo e di responsabilizzazione del Governo e del Parlamento in ordine alla politica della spesa; un adeguamento dei diritti e dei doveri dei cittadini alla maturazione del Paese, in tema di eguaglianza fra uomo e donna, di libera manifestazione del pensiero, di diritto alla salute di tutela dell'ambiente, con il potenziamento dell'intervento popolare per le leggi ed i referendum, e della tutela degli interessi diffusi nei procedimenti giudiziari ed amministrativi, nella convinzione che esse possano costituire un passaggio decisivo per un organico disegno riformatore.

Esprime invece una valutazione negativa circa la indisponibilità, esplicitata da diverse forze politiche, a proposito di un riordino del sistema elettorale, volto a consentire agli elettori di esprimere sia un voto di partito sia un voto di Governo, scegliendo fra coalizioni alternative.

Ribadisce la disponibilità a ricercare, assieme alle altre forze politiche, gli strumenti, che esistono, per un riordino del sistema elettorale.

Considera pericolosi e controproducenti interventi unilaterali, che finalizzino il riordino istituzionale all'avvento di forme di democrazia plebiscitaria, od a trasformazioni in senso semipresidenziale del governo parlamentare.

Ritiene inoltre insoddisfacente la formulazione adottata per il referendum consultivo, e valuta negativamente la mancata soluzione dei problemi relativi all'ordinamento giudiziario, al Consiglio superiore della magistratura, alla responsabilità dei magistrati, alle responsabilità per la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Esprime la convinzione che la riforma istituzionale, per poter dare i suoi frutti, debba comportare la puntualizzazione dei poteri e delle responsabilità per i partiti e per i pubblici poteri, per i singoli e per le formazioni sociali, aumentando la trasparenza, la correttezza e la efficienza dei comportamenti individuali e collettivi, per

il controllo ultimo da parte del cittadino e la sua piena responsabilizzazione per il consolidamento della democrazia repubblicana.

Spetta ora al Parlamento valutare rapidamente i risultati ai quali è pervenuta la Commissione, impostando progetti sistematici di revisione costituzionale ed affrontando contemporaneamente anche i problemi accantonati, specie per quanto riguarda il sistema elettorale e completando le riforme in elaborazione, specie per quanto riguarda gli enti locali. Invita infine tutti i gruppi parlamentari a procedere alla verifica delle rispettive disponibilità, per una revisione generale dei regolamenti parlamentari che — dando risposte efficaci anche alle esigenze in ordine al voto palese — consenta di completare la razionalizzazione della posizione del Governo in Parlamento.

Il Presidente BOZZI propone che le risoluzioni Ruffilli e Franchi vengano allegate alla relazione, senza procedere alla loro votazione.

Il deputato FRANCHI insiste per la votazione.

Il senatore RUFFILLI non insiste per la votazione, aderendo alla proposta del Presidente.

Il Presidente BOZZI pone in votazione la risoluzione Franchi.

(*E respinta.*)

Pone in votazione la relazione conclusiva.

(*E approvata.*)

Il Presidente BOZZI, a conclusione dei lavori della Commissione, osserva che la relazione testè approvata può essere considerata un documento equilibrato nel quale il disegno di riforma emerge con una sua intrinseca logica; essa non è, così come non lo fu la Costituzione, espressione prevalente di questa o quella parte politica.

Dopo aver ringraziato tutti i colleghi per la fiducia accordatagli e per aver partecipato ad un largo dibattito di merito senza assumere posizioni pregiudiziali, esprime vivo rammarico per la posizione aventiniana, anacronistica ed ingiustificata, assunta da un collega. Si dichiara poi vivamente sorpreso per la decisione del gruppo comunista di non partecipare al voto, mentre più prevedibile è apparsa la posizione del gruppo socialdemocratico, a carattere conservativo.

Nel suo lavoro all'interno della Commissione ha posto intelletto e fede, quella stessa fede che lo animò nei lontani anni dell'Assemblea Costituente. Ritiene che la sua esortazione a tutti i colleghi a non essere prigionieri del contingente o dell'ottica della maggioranza e dell'opposizione sia stata seguita, anche se era inevitabile che il dissenso istituzionale fosse intessuto di valenza politica.

Il lavoro della Commissione verrà adesso proseguito in Parlamento, dove saranno necessarie proposte ed adeguate iniziative, e dove si augura che quel più generale consenso che auspicava in questa sede, possa realizzarsi (*Applausi*).

LA SEDUTA TERMINA ALLE 13.

PAGINA BIANCA