

**RELAZIONE DI MINORANZA**

DEI DEPUTATI AUGUSTO BARBERA, PIETRO INGRAO,  
ALESSANDRO NATTA, UGO SPAGNOLI, RENATO ZANGHERI  
E DEI SENATORI GIANFILIPPO BENEDETTI, RODOLFO BOLLINI,  
ROBERTO MAFFIOLETTI, EDOARDO PERNA, GIGLIA TEDESCO TATO

(Gruppi parlamentari Comunisti della Camera dei Deputati  
e del Senato della Repubblica)

PAGINA BIANCA

## SOMMARIO

1. — PREMESSA . . . . .	Pag.	603
2. — L'ANALISI DELLA CRISI . . . . .	»	606
3. — ALCUNE CONVERGENZE RAGGIUNTE. RILIEVI SU QUATTRO GRUPPI DI QUESTIONI . . . . .	»	611
IL PARLAMENTO . . . . .	»	612
IL SISTEMA DEI RAPPORTI PARLAMENTO-GOVERNO . . . . .	»	615
IL GOVERNO . . . . .	»	618
IL GOVERNO DELL'ECONOMIA . . . . .	»	621
4. — UN IMPEGNO . . . . .	»	624

PAGINA BIANCA

### PREMESSA

1. — Scopo di questa relazione di minoranza è quello di ritornare in modo più ampio sulle ragioni che hanno indotto il gruppo del PCI, nella Commissione per le riforme istituzionali, a non partecipare al voto sul progetto di relazione al Parlamento, predisposto dal presidente Bozzi. I motivi di dissenso che ci hanno spinti a un tale atteggiamento riguardano tre aspetti essenziali: il metodo seguito, specialmente nell'ultima fase dei lavori; l'assenza di una impostazione e di una analisi adeguate alla gravità del tema; il carattere spesso contraddittorio delle singole proposte di riforma e quindi la loro complessiva incoerenza.

Se non abbiamo ritenuto di prendere in considerazione, come base di un processo riformatore, il testo posto in votazione, ciò non sta tuttavia a marcare un disimpegno del PCI, un suo ritrarsi dinanzi all'esigenza di un' incisiva opera riformatrice, che invece continuiamo a perseguire e ci auguriamo possa essere intrapresa nelle sedi istituzionali, alle quali il lavoro della Commissione avrebbe dovuto fare da supporto.

Il tentativo di affidare a una commissione speciale, in qualche modo separata dall'asprezza dello scontro politico quotidiano, il compito di produrre idee innovatrici, ha purtroppo dato un esito deludente; tanto che il testo adottato non ha raccolto, nemmeno potenzialmente, il voto della maggioranza dei membri della Commissione. Ciò deve ammonire a battere altre strade: a ricercare pazientemente le soluzioni dotate di maggiore ragionevolezza ed efficacia, capaci di corrispondere ai bisogni diffusi di sicurezza e di libertà, di moralità nel governo della cosa pubblica, di chiarezza di orientamenti su grandi opzioni, di forme e procedure certe di partecipazione.

Abbiamo detto che la ragione dell'insuccesso risiede tanto nel metodo prevalso, quanto nella debole indicazione di finalità chiare e dominanti. Sotto il primo aspetto, ha prevalso il tentativo di utilizzare la Commissione come terreno di prosecuzione della battaglia politica, che la maggioranza conduce per contenere il ruolo dell'opposizione, e come occasione per stabilizzare un determinato schieramento. Anzi, e forse più significativamente, questo tentativo è stato diretto anche a formulare regole ritenute capaci di ricomporre contrasti e rivalità interni a quello schieramento.

Una coalizione di partiti al governo ha indiscutibilmente il diritto di produrre proprie soluzioni istituzionali. Ma essa, se ne ha

la forza e la capacità, ha in pari tempo il dovere di prospettare limpidamente le scelte che suggerisce e di collocarle in un quadro di coerenze. Orbene, non si è verificata né la prima né la seconda ipotesi. I partiti rappresentativi della maggioranza di governo hanno, su molti punti decisivi, indicato soluzioni fortemente divergenti, e tuttavia hanno finito per convergere su un minimo comun denominatore inadeguato e inaccettabile: quello di non compromettere, più di quanto non sia già compromesso, il vincolo di maggioranza e di lasciare la testimonianza di un impegno di rafforzamento formale dei poteri dell'esecutivo, inteso come esigenza a sé stante, indipendentemente da adeguati corrispettivi e bilanciamenti.

Questa premessa ci porta al cuore del problema: quello della razionalizzazione della forma di governo, mediante il superamento della « democrazia bloccata ». Gli accessi a questo tema sono stati limitati, e poco persuasivi, tanto da costringerci più volte a risollevarlo. È vero — e ne diamo atto al Presidente, cui vanno riconosciuti assiduità e costante sforzo di realizzare mediazioni fra le diverse tesi — che nella relazione si pone in evidenza tale questione e si denuncia, come grave anomalia, il « blocco dei normali meccanismi di alternanza dei programmi e di selezione e ricambio della dirigenza politica, causa non ultima dell'insorgere della... " questione morale " e dei denunciati fenomeni di distacco dai partiti e di disaffezione dalle istituzioni »; vi si afferma, di più, che « solo con una effettiva legittimazione al governo di tutte le forze politiche si possono infatti stabilire le condizioni per una alternativa che, stabilendo la sanzione per il cattivo operare, costringa ad evitare le arroganze e gli abusi del malgoverno ».

Queste affermazioni, peraltro, non hanno ricevuto alcun apprezzabile svolgimento. Ciò ha comportato un'angustia sostanziale, una debolezza dell'architettura complessiva delle proposte di riforma: angustia e debolezza che non possono ritenersi compensate dalla constatazione che il testo licenziato, non rispecchiando interamente le posizioni di nessuna parte politica, ne avrebbe composto le divergenze in un quadro in cui « tutto si tiene ». In verità l'elaborato finale, se dà prova di un'ampia esplorazione di molti aspetti della politica e dello stato delle istituzioni in Italia, appare tuttavia legato, tanto da non soddisfare nessuno dei gruppi politici presenti in Commissione.

Lo sforzo di ricondurre l'individuazione di nuove regole del gioco ai contingenti bisogni e dissidi della maggioranza di governo ha squilibrato le scelte compiute, e non ha fornito indicazioni chiare e comprensibili per rendere fisiologica la possibilità di un pieno ricambio di maggioranze. Eppure una rivisitazione critica della forma di governo deve impegnare tutti, perché richiede una considerazione attenta del grado di consenso o di disaffezione che riscuotono le istituzioni, un'indagine sui limiti del consenso e sui motivi della disaffezione, l'enucleazione di uno schema di rapporti in cui l'alternanza diventi davvero lo strumento fondamentale della dialettica sociale e politica.

Dobbiamo qui ricordare che la nostra adesione alle mozioni parlamentari del 14 aprile 1983 (poi richiamate, dopo le elezioni del

1983, in quelle approvate il 12 ottobre 1983), con le quali si decideva di istituire la Commissione, fu data per due motivi: per i temi elencati nelle mozioni stesse come meritevoli di esame e di proposta, e per il richiamo esplicito ai valori e ai fini indicati nella Costituzione vigente, dalla cui riaffermazione si faceva derivare la necessità che l'opera della Commissione si collocasse in un quadro di « profonda maturazione democratica comune, con la ricerca delle procedure di revisione costituzionale che la Costituzione prescrive ».

Con quelle mozioni le forze parlamentari degli stessi partiti che nell'Assemblea Costituente si erano cimentati con la necessità di dare all'Italia repubblicana una Costituzione democratica avevano reciprocamente assunto un nuovo impegno: quello di individuare le linee di un rinnovamento dello Stato democratico e della politica, in consonanza con quei valori e quei fini, apprezzandoli nel loro significato attuale, nella loro capacità di vigenza rispetto a un paese grandemente mutato nell'assetto economico, nel livello civile, nella maturazione del costume e dello spirito pubblico. Tali essenziali indicazioni non sono state seguite, anche se su taluni punti, come vedremo, si sono raggiunte alcune importanti convergenze. Se ritorniamo sull'indirizzo fissato in quelle mozioni non è per una puntigliosa vertenza interpretativa. Ciò che vogliamo sottolineare è che la situazione delle istituzioni è tale da richiedere, oggi come allora, assunzioni precise di responsabilità delle forze politiche, ripudiando un metodo — come quello prevalso di fatto — che ricerca esclusivamente formule di adattamento della prassi, per mantenere con qualche variante la realtà attuale.

Ci è stato opposto, dentro e fuori la Commissione, che il PCI avrebbe cercato di esercitare una sorta di diritto di veto contro ogni tentativo di assicurare una migliore e più garantita governabilità del paese; che ciò non sarebbe conforme allo stesso bisogno di una positiva evoluzione del regime democratico, in quanto affiderebbe ai sei « partiti costituzionali » un rango privilegiato rispetto a qualsiasi altro partito, movimento o idea innovatrice; e che, in ultima analisi, contraddirebbe alla stessa possibilità di ricambio politico, reintroducendo un metodo consociativo.

Possiamo serenamente rispondere che la necessità di un metodo corretto — certo non riservato a sei partiti a preferenza di altri — e la sua finalizzazione a un'effettiva e piena dinamica del sistema politico non sono un'invenzione di parte né un pretesto. Sono esigenze che rispecchiano la realtà, lo stato dei rapporti politici e delle forze in campo.

Il tema della « democrazia bloccata » è stato invece visto, in pratica, come un argomento per legittimare sul piano istituzionale una presunta virtù strategica dell'attuale schieramento pentapartitico che sostiene il governo. Non vogliamo discutere qui di quella asserita virtù. Conta la constatazione che il problema dello « sblocco » è stato concepito, da parte degli esponenti della maggioranza di governo, come secondario rispetto a quello di un rafforzamento istituzionale dell'esecutivo. Se da taluno è stato posto come prioritario, lo si è visto solo in funzione di revisioni del sistema elettorale che, muovendo dal presupposto di una totale alternatività fra DC e PCI, vor-

rebbero consolidare le coalizioni di cui la DC sia parte. Con la conseguenza di richiamare gli altri quattro partiti dell'attuale coalizione a un patto globale, politico e istituzionale, per fissare regole che consentano la proiezione nel futuro dello stesso pentapartito, e degradino l'auspicata alternanza al solo avvicendamento delle forze (che lo compongono) alla guida del governo.

Non ci avventuriamo ad esaminare la tesi che sta alla base di tali propositi, né a discutere se essa rappresenti una versione attenuata e aggiornata dell'antica *conventio ad excludendum*. Va tuttavia rilevato l'effetto contraddittorio di quella proposta, giacché essa ha provocato un rifiuto, netto e generale, di ogni ipotesi di coalizioni istituzionalizzate e assistite da premi maggioritari, comunque concepiti. E ciò in primo luogo, e significativamente, proprio da parte dei gruppi delle altre forze del pentapartito.

Con ciò non vogliamo affatto sostenere che i problemi relativi al sistema elettorale siano secondari e che non si debba andare in questo campo a incisive innovazioni. Abbiamo sostenuto, da parte nostra, un progetto di riforma che, mantenendo il principio proporzionalistico, elimini le preferenze — veicolo e risultato, ad un tempo, di pratiche clientelari e corruttrici — e renda più limpido e diretto il rapporto fra elettori ed eletti.

Il confronto al tavolo delle riforme è stato, d'altra parte, pesantemente condizionato dagli eventi della battaglia politica, e in particolar modo dai comportamenti del governo. Questa constatazione avvalorava la nostra critica al metodo prevalso e all'assenza di finalità impegnative. Quei fatti hanno dimostrato che il perseguimento della governabilità in formule esasperate, con metodi spesso non conformi alla Costituzione vigente, era una sorta di anticipazione di una governabilità assicurata da regole intese a riservare all'esecutivo un potere preminente, secondo una concezione che assegna alla istituzione governo la funzione di comitato direttivo della maggioranza, e all'opposizione quella di mera forza di controllo. Il che, a parte altre possibili considerazioni, è palesemente irrealizzabile fino a quando persista lo stato di blocco del sistema politico.

## L'ANALISI DELLA CRISI

2. — Sui lavori della Commissione si è riflessa una marcata diversità di orientamento dei gruppi politici nell'analisi dell'attuale crisi istituzionale. Questa diversità, naturale in quanto esprima peculiarità e motivazioni proprie di ciascuna forza politica, si è venuta cristallizzando attorno alla pretesa di subordinare tutte le proposte di riforma ad una sola esigenza: quella di garantire comunque rapidità di procedure parlamentari e sicurezza nel momento della decisione. Affermata come valore prioritario, se ne è dedotto semplicemente che tale esigenza doveva dominare l'indagine sul delicato tema della corrispondenza tra poteri e responsabilità, tra funzione di governo e ripartizione dei poteri di indirizzo, di partecipazione e di controllo. Oltre che dal modo errato di concepire il ruolo del governo, cui abbiamo prima accennato, questo orientamento è stato accompagnato dalla teorizzazione che sarebbe necessario realizzare un riequilibrio, verso il centro del sistema, della tendenza affermatasi

dall'inizio degli anni 70 alla diffusione del potere e alla legittimazione, in più sensi, di soggetti diversi dai partiti politici nei processi decisionali.

Quale che sia il giudizio da dare sulle cause di quella tendenza e sugli effetti che ne sono derivati, non crediamo che sia da perseguire un riequilibrio concepito ed attuato in modo tale da rendere rigide le maggioranze parlamentari e da dotare di strumenti più celeri l'istituzione governo, senza affrontare una questione che a noi pare essenziale. Non ci troviamo soltanto di fronte ad una crisi di procedure, di capacità di decisione, di efficienza; ma anche ad una complessiva crisi di rappresentatività. Sono in discussione sia i contenuti che le forme della rappresentanza. E del resto, se ci si vuole ispirare al valore dell'efficienza, non si può ignorare che la stessa capacità di guida dello stato-apparato, inteso in senso ampio, risulta notevolmente attenuata di fronte alle distorsioni dei meccanismi redistributivi dello stato sociale, alla internazionalizzazione dell'economia, al ricorrente instaurarsi di poteri occulti, al torbido intreccio fra politica, affari e criminalità, alla complessità dei problemi che emergono nel campo dell'informazione.

I lavori della Commissione si sono per di più svolti in una congiuntura internazionale caratterizzata dal durissimo confronto tra le maggiori potenze, e fra i blocchi militari, attorno alla questione dello schieramento degli armamenti nucleari. Ciò ha comportato l'insorgere di problemi acutissimi, di peso e qualità assolutamente nuovi, tali da sollevare oggettivamente l'esigenza di una riconsiderazione delle norme contenute negli articoli 11, 78 e 80 della Costituzione. Ricordiamo, in proposito, che questo tema è stato sollevato fin dal primo intervento del nostro gruppo in discussione generale.

Nel testo della relazione conclusiva tutti questi argomenti e problemi non sono stati esaminati sotto il comune profilo di una diffusa crisi di rappresentatività. In mancanza di una loro trattazione complessiva, hanno ricevuto solo riscontri parziali e non coordinati. È vero che, pure in questi limiti, la relazione contiene proposte rilevanti, come la nuova formulazione dell'articolo 80 della Costituzione e come la legittimazione degli interessi diffusi (relativamente alla possibilità di esperire l'azione giudiziaria e di intervenire nei procedimenti amministrativi); ma non essendosi indagato a sufficienza sulla crisi di rappresentatività, l'insieme del testo è risultato carente, o negativo nelle parti riguardanti la costituzione economica, il rapporto fra potere centrale e potere locale, l'integrazione della democrazia rappresentativa con la democrazia diretta, la formulazione dei vari tipi di intervento di movimenti e associazioni portatori di interessi politici collettivi.

La relazione ha dedicato cenni insoddisfacenti al tema dei partiti politici, malgrado che questo fosse stato a più riprese discusso nella Commissione. Eppure il tema dei partiti, delle loro responsabilità, dei loro diversi legami e conflitti con la società, dei loro modi di stare nelle istituzioni, costituisce per comune opinione il punto critico del sistema politico italiano. Qualunque operazione di ingegneria costituzionale risulterebbe, in ultima analisi, vana se non si realizzasse in questo campo un'incisiva e profonda opera di rinno-

vamento. Non si può ignorare che la crisi di rappresentatività del sistema politico - crisi che, lo si ripete, accompagna quella della capacità di decisione e in buona misura la precede - deriva da un insieme di circostanze che si sono andate sedimentando nel tempo e che trovano il punto di partenza in un modo tipico di operare dei partiti, principalmente di quelli che durante quasi quarant'anni si sono assunti la responsabilità della guida del paese.

Si lamenta ogni giorno che i partiti, per quanto in misura assai diversa tra di loro, non realizzano più pienamente quel rapporto popolare con le istituzioni che hanno a lungo impersonato; e che, per quanto ancora riescono a farlo, non si dimostrano in grado di portare in primo piano e prioritariamente nelle istituzioni le grandi questioni su cui si gioca l'avvenire del paese. Questo dato della situazione dipende da molti fattori. La centralizzazione del potere di scelta nei partiti, che talvolta è tradotta in un indebolimento delle istituzioni, si è mantenuta, dopo il periodo costituente '44-'47 di cui erano protagonisti e garanti, anche in rapporto a questioni che non ne reclamano più la necessità. Quella centralizzazione di scelte, per di più, è stata in un certo senso coerente alla prolungata inattuazione costituzionale che ha contraddistinto tutto il primo periodo di vita della Repubblica. Cosicché, quando alcune significative direttive costituzionali hanno cominciato ad essere in parte realizzate, si è aperta una fase alla quale non ha corrisposto un tempestivo e sufficiente rinnovamento dei partiti. Il decentramento alle regioni e alle amministrazioni elettive; l'accresciuto spazio di autonomia e di produzione normativa delle parti sociali; i diffusi e radicali mutamenti nel modo di vita, del costume, degli orientamenti culturali: tutto questo ha gradualmente eroso l'immagine e l'autorevolezza del sistema dei partiti.

Da! complesso di queste circostanze, e operate le debite differenze fra partiti - quelli che si basano prevalentemente su voti « di appartenenza » e quelli che raccolgono prevalentemente voti di opinione; quelli la cui influenza elettorale ha un significato « di scambio » -, si deve concludere che la crisi di rappresentatività che investe i partiti si esprime in una crescente difficoltà di elaborare sintesi e progetti generali, e in una permeabilità rispetto ad interessi particolari nei cui confronti è debole la loro capacità selettiva. Non riuscendo né a sintetizzare né a rappresentare tutte le domande e tutti gli interessi, il sistema dei partiti dà spazio a iniziative particolaristiche o localistiche e, nello stesso tempo, si dirama per canali talora scarsi e talora distorti di comunicazione con la società: acquisisce sì potere nelle istituzioni e raffina strumenti di propaganda, ma perde capacità educativo-formativa e forza di egemonia. In breve, il sistema di relazioni politiche che si è venuto poco a poco stratificando - al di là delle responsabilità di chi lo ha alimentato, responsabilità che restano preminenti - si è rivelato incapace di far fronte ai modi nuovi di esprimersi del pluralismo sociale.

Nella relazione del presidente Bozzi sono contenute alcune proposte che giudichiamo utili, come la valorizzazione dell'iniziativa popolare e regionale delle leggi, l'istituzione del difensore civico, i già accennati diritti di azione degli interessi diffusi. Tali innovazioni

avrebbero maggior rilievo se si fosse frattanto portata a termine l'opera di riforma, riservata a deliberazioni del Parlamento che si sperava fossero prossime già nell'aprile 1983: la riforma dei giudizi di accusa, l'adozione di una disciplina più stringente della incompatibilità e delle immunità e anche, per i notevoli riflessi che possono avere sul sistema politico, l'ordinamento delle autonomie locali e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ciò, purtroppo, non è avvenuto e non certo per cause imputabili alla Commissione. Resta fermo, pertanto, l'impegno del PCI in quei campi, mentre — oltre a quanto diremo fra breve circa il sistema elettorale — va presa in attenta considerazione la necessità di un'opera innovatrice che si estenda al vastissimo campo delle nomine pubbliche, alle garanzie da dare alle autonomie culturali, scientifiche e professionali; e che stabilisca confini certi, e relativi ordini di responsabilità, fra il potere di governo e di indirizzo politico, da un lato, e il potere di realizzare in concreto la funzione di gestione, dall'altro.

La fissazione di regole invalicabili, che restringano l'invasione dei partiti e ne riequilibrino la funzione, verso una loro maggiore apertura verso la società, deve accompagnarsi a un rinnovamento del loro modo di essere, della loro capacità di interpretare e rappresentare il paese. A questo fine non può dare grandi risultati la norma giuridica, che invece — come abbiamo prima esemplificato — deve stabilire confini e vincoli e produrre stimoli esterni. In questo senso non abbiamo condiviso (e con noi anche diversi altri gruppi) il nuovo testo dell'articolo 49 della Costituzione che viene proposto, nella parte in cui contiene una direttiva per regolamentare la stessa vita interna dei partiti politici. Il collegamento tra un quadro di compatibilità esterna e la capacità di autoriforma dei partiti si deve trovare in un orientamento volto a potenziare — con varie forme di democrazia diretta, di partecipazione, di controllo, di intervento nelle diverse procedure — i canali di comunicazione diretta fra istituzioni e società, prendendo atto della realtà di un ordinamento politico in cui agisce una pluralità di soggetti. Non si tratta, perciò, di riservare ai partiti un ruolo di pura propaganda, ma di rafforzarne e rilanciarne la funzione nazionale progettuale e di sintesi, di indispensabili canali fra cittadini, movimenti e istituzioni. È nostra convinzione che non sarebbe possibile far fronte ai sempre denunciati fenomeni di corporativizzazione e alle ricorrenti manifestazioni di distacco dalle istituzioni, se non attuando un equilibrio adeguato fra i termini di una simile dialettica. Sul sistema dei partiti, inteso nel suo senso non deteriore di componente necessaria alla democrazia, si è retta tanta parte della nostra storia dalla caduta del fascismo in poi; esso va dunque rinnovato e rilanciato su basi nuove, anche come un tramite indispensabile per assicurare l'adesione più vasta ai grandi fini sociali e di libertà della nostra Costituzione.

Sempre sul tema della crisi di rappresentatività, e in coerenza con quanto finora spiegato, dobbiamo ribadire la nostra insoddisfazione per i limiti posti all'esperimento del *referendum* consultivo su « questioni di alta rilevanza politica ». L'introduzione di questo istituto rappresenta un'importante novità, e non per caso risulta contrastata dalle varie riserve espresse nel testo. Noi avevamo tuttavia

proposto che, nell'ambito dei procedimenti parlamentari riguardanti gli accordi internazionali di « alta rilevanza politica » fosse previsto che un *quorum* di parlamentari, oppure 800.000 elettori, potessero provocare il *referendum* consultivo sui principi di un accordo internazionale, prima della definitiva sottoscrizione. Le ragioni di tale proposta sono state ampiamente illustrate in Commissione e in una nota consegnata alla Commissione stessa: si riferivano soprattutto a taluni accordi politico-militari — come l'installazione di sistemi d'arma nucleari — che investono delicati equilibri di pace e riguardano materie in cui le sedi decisionali sono vieppiù ristrette e lontane, non poche volte condizionate da poteri non responsabili; e proprio in un'era, quella del nucleare, in cui irreversibili decisioni sono affidate a pochi uomini o addirittura a un *computer*.

Il gruppo del PCI apprezza lo sforzo che è stato operato per rafforzare i controlli parlamentari, anche se può sorgere qualche equivoco sull'espressione « assunzione di obblighi militari » (ammestrati da prassi inaccettabili, non vorremmo che venissero esclusi gli obblighi militari in esecuzione di obblighi generali di alleanza già assunti una volta per tutte). Riteniamo però insufficiente la soluzione adottata nella relazione: è previsto infatti che il *referendum* possa essere promosso dal Parlamento, su richiesta del governo o di un terzo dei parlamentari. Non solo viene adottato il filtro della maggioranza parlamentare che, su richiesta del governo, potrebbe utilizzare tale strumento a fini plebiscitari, ma è esclusa comunque la possibilità che tale *referendum* sia promosso dal basso.

Sempre in questa parte concernente i problemi della rappresentanza e del sistema politico, visto nel suo complesso, dobbiamo mettere in evidenza l'esito deludente dei lavori della Commissione in materia elettorale.

La relazione del Presidente, dopo avere dato atto delle posizioni espresse in materia elettorale dai diversi gruppi politici presenti nella Commissione, non ha potuto fornire nessuna conclusione pratica. Si è dovuta limitare a rendere noto il testo di un documento di indirizzo, relativo all'argomento, che era stato sottoscritto da commissari di diversi gruppi, compreso quello comunista, e che alla fine non è stato posto in votazione, ma soltanto inserito nel testo da trasmettere alle Camere, come « utile contributo all'approfondimento in sede parlamentare del delicato tema ».

L'assenza di una scelta sul sistema elettorale è stata singolare: si è passati da una fase in cui sembrava che tutte le riforme istituzionali dovessero ridursi a quella elettorale al completo abbandono di ogni prospettiva di riforma.

Le nostre posizioni sul punto sono state chiare. Abbiamo detto no a premi di maggioranza comunque mascherati, non per acritici tabù proporzionalistici ma in riferimento a concrete esigenze della nostra democrazia (almeno per le elezioni nazionali); abbiamo posto invece il problema di un più diretto rapporto fra eletti ed elettori e di un'adeguata moralizzazione della competizione elettorale attraverso l'adozione di collegi uninominali e il superamento della battaglia (tutta italiana) per le preferenze. Abbiamo proposto un sistema che, senza irrigidire una proposta che abbiamo mantenuta sem-

pre aperta, è analogo a quello in vigore nella Germania federale, senza clausola di sbarramento; in via subordinata, abbiamo proposto di adottare anche per la Camera dei deputati il sistema esistente per il Senato.

Concorde è stata in Commissione la preoccupazione per i guasti provocati da un sistema elettorale che sollecita settorialismi, uso clientelare dell'amministrazione, crescente fabbisogno per i candidati di illeciti proventi finanziari: « metà della questione morale è lì », si è detto). Ma da ciò non si è tratta nessuna conseguenza; la DC è rimasta ferma alla sua proposta, che non elimina le preferenze; gli altri partiti sono rimasti prevalentemente schierati a difesa delle vigenti leggi elettorali. Eppure la presentazione della già detta mozione da parte di un gruppo di commissari della DC, del PSI, del PCI, della Sinistra indipendente, che recepiva larga parte delle nostre elaborazioni, stava a dimostrare che un accordo sarebbe stato possibile, se non fossero prevalse ragioni tattiche e pigrizie mentali; nei confronti delle quali non abbiamo voluto forzare, convinti che qualunque riforma elettorale deve basarsi su un ampio consenso.

#### ALCUNE CONVERGENZE RAGGIUNTE

##### RILIEVI SU QUATTRO GRUPPI DI QUESTIONI.

3. — Circa le altre conclusioni cui la Commissione è pervenuta si deve constatare che non sono mancati risultati positivi su taluni punti. Sono stati respinti tentativi di stravolgere l'impianto essenziale della Costituzione vigente e sono state raggiunte significative convergenze. Sotto il primo aspetto, è stata scartata l'ipotesi, pur ricorrente nel dibattito di questi anni, di attribuire al Presidente della Repubblica una posizione costituzionale totalmente diversa, ribadendosi invece la validità della forma di governo parlamentare. È stato accantonato il proposito di introdurre nel nostro ordinamento la sfiducia costruttiva, che oltre tutto non ha dato prove sicure della sua utilità là dove è in vigore; è caduta l'ipotesi, pur a lungo agitata, di forme dirette o indirette di assoggettamento dei giudici a forme di controllo politico.

Di notevole interesse, sotto il secondo aspetto, sono altre parti che hanno riscosso un largo consenso: in primo luogo, con un importante arricchimento del catalogo dei diritti di libertà, per quanto concerne i diritti di informazione, all'ambiente, i diritti connessi alla condizione femminile, dei portatori di *handicaps*. Altrettanto, nel senso già precisato, per quanto concerne la tutela degli interessi diffusi e per il rafforzamento dell'iniziativa popolare e regionale delle leggi. Altro risultato da condividere è stato quello, come già dicevamo, dell'intensificazione del controllo parlamentare sugli accordi internazionali, mediante la nuova formulazione dell'articolo 80 della Costituzione, e di taluni altri strumenti del controllo parlamentare (accesso ai sistemi informativi, migliore definizione delle Commissioni di inchiesta, introduzione della figura del commissario

parlamentare). È poi da segnalare la novità in base alla quale si esclude che possano restare in carica, assumere funzioni o gestire le elezioni governi privati della fiducia parlamentare.

Su questi punti, è bene ricordarlo, sono stati decisivi i nostri contributi. Altrettanto tenace è stata la nostra sollecitazione a individuare regole capaci di eliminare *in radice* alcune gravi deviazioni che la prassi, specialmente degli ultimi anni, ha introdotto nel modulo delle relazioni fra governo e Parlamento: con l'affollarsi, spesso per iniziativa del governo, di una legislazione scoordinata e minore, con il ricorso senza limiti alla decretazione d'urgenza, con l'uso e l'abuso della questione di fiducia. In questo campo sono da segnalare la delimitazione della materia assoggettabile a decreto-legge (sicurezza nazionale, incolumità pubblica, decreti-catenaccio), e la previsione di una « corsia preferenziale » concessa dalla maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea.

Va però avvertito che questi risultati non sono stabilmente acquisiti. In primo luogo perché è stata presentata una riserva del PRI circa la materia della decretazione d'urgenza, con la proposta di potervi assoggettare, genericamente, tutti i rapporti economici; in secondo luogo, perché è stato rimesso in discussione, con un'altra riserva della DC e del PSDI, il criterio secondo cui la corsia preferenziale può essere accordata solo con la maggioranza assoluta; in terzo luogo, perché, come vedremo, il principio di una vasta delegificazione, su cui pure conveniamo, non è stato accompagnato da sufficienti garanzie e non ha avuto il riscontro di una adeguata riconsiderazione ed eventuale rielaborazione dell'articolo 117 della Costituzione per quanto riguarda il decentramento normativo alle regioni. In quarto luogo perché anche i risultati ora elencati sono stati insidiati da due ricorrenti proposte, cadute soltanto alla fine: quella di introdurre come regola generale il ricorso al voto palese, e quella di privilegiare in ogni caso nei procedimenti parlamentari la posizione del governo; ora con il voler introdurre in Costituzione la « questione di governo », altre volte con quella di costituzionalizzare la questione di fiducia su ogni deliberazione parlamentare. Abbiamo assistito a un gioco di pregiudiziali e di furbizie, all'alternarsi e al sommarsi di richieste differenti; abbiamo dovuto ricavarne la convinzione che la riforma istituzionale, non importa se grande o piccola, veniva vista dai partiti al governo prevalentemente, se non esclusivamente, come la ricerca di congegni giuridici idonei a stabilizzare l'esistente.

Riteniamo pertanto necessario soffermarci dettagliatamente su quattro gruppi di questioni: a) struttura e poteri del Parlamento; b) rapporti fra Parlamento e governo; c) governo, pubblica amministrazione, regioni; d) costituzione economica.

## IL PARLAMENTO

3-a. — La maggioranza della Commissione ha decisamente scartato, e in verità con argomenti di scarso peso, l'ipotesi di un Parlamento a struttura monocamerale.

Due sono le motivazioni di fondo che hanno portato il gruppo del PCI a mantenere la proposta di un Parlamento monocamerale; l'intrinseca validità di tale soluzione e la debolezza delle soluzioni alternative prospettate. A questo si aggiunga la troppo modesta riduzione del numero dei parlamentari prevista, tale da mantenere l'Italia ancora al di sopra della media europea.

Le ragioni che hanno portato il gruppo del PCI alla scelta monocamerale sono state più volte illustrate in Commissione e possono riassumersi in quattro punti:

1) il bicameralismo, sdoppiando la rappresentanza, indebolisce il Parlamento e rafforza gli apparati centrali dei partiti, sollecitati a mettere sotto tutela i propri gruppi parlamentari le cui posizioni possono anche essere divaricate;

2) due Camere stemperano e rendono meno diretto il confronto fra Parlamento e governo, indebolendo sia il Parlamento che il governo;

3) due Camere facilitano gli ostruzionismi di maggioranze e minoranze, producono ripetitività e lungaggini, moltiplicano le sedi di negoziazione accentuando le pressioni degli interessi microsettoriali;

4) il bicameralismo, infine, allungando e appesantendo l'iter decisionale, non consente l'agevole intervento di altri soggetti nel procedimento, dalle regioni alle forze sociali. L'unico vantaggio, rispetto a tanti svantaggi, è quello del «ripensamento»: la possibilità di correggere eventuali errori. Ma il gruppo del PCI aveva proposto, nel progetto depositato in Commissione, che il governo, o un quinto dei deputati, o tre regioni, prima della promulgazione di una legge (prevista al 15° giorno dall'approvazione), potesse chiedere una nuova deliberazione.

Del resto, 53 Parlamenti sui 123 aderenti all'Unione interparlamentare sono divenuti in questi ultimi anni unicamerale: da ultimi in Svezia, Grecia e Portogallo. Anche nei paesi che hanno mantenuto la seconda Camera raramente questa ha incisivi poteri di indirizzo politico, svolgendo solo una funzione di fatto ausiliaria rispetto alla prima Camera: o per la rilettura delle leggi, con la sola facoltà di richiesta di riesame, o per l'esercizio di specifiche e tipiche funzioni di controllo. In quei paesi la seconda Camera viene giustificata per mantenere limitatissime funzioni di rappresentanza a taluni ceti o competenze (Inghilterra), o per dar voce alle autonomie territoriali, regionali o comunali, nelle diverse forme in cui tali istanze risultano coerenti con la struttura dell'ordinamento politico (federale; su basi di autonomie regionali; prevalentemente accentrato).

Pur restando convinti della validità della soluzione unicamerale, non ci siamo tuttavia rifiutati di esaminare con attenzione le proposte di modifica del bicameralismo paritario che sono, via via, emerse in Commissione. Così abbiamo guardato con la dovuta attenzione i suggerimenti che tendevano a caratterizzare la seconda Camera attraverso forme di rappresentanza delle regioni; o che riservavano

alla prima Camera la funzione di indirizzo politico e la pienezza della funzione legislativa, assegnando alla seconda Camera funzioni di emendamento e di proposta oltre a specifiche funzioni di controllo. Ma tali proposte, contenute in alcune delle prime bozze di relazione del presidente o suggerite in taluni interventi, sono state presto abbandonate.

È apparso prevalente — è un rilievo che non possiamo non evidenziare con rammarico — il proposito di salvare prerogative e ruoli esistenti rispetto a più alte esigenze di razionalizzazione e di efficienza delle istituzioni parlamentari.

Si è passati in tal modo dalle prime proposte, di un certo interesse, che prefiguravano forme di bicameralismo «ineguale», a un bicameralismo «differenziato», tale da denunciare scarsa razionalità e che rischia di appesantire ulteriormente la già grave situazione attuale.

La soluzione adottata non è convincente per molti versi. La fiducia viene concessa e revocata dal Parlamento in seduta comune (alla quale vengono attribuite altre minori funzioni). Tale soluzione si scontra con due inconvenienti: il troppo alto numero dei componenti la seduta comune — circa 800 — e l'effetto ambiguo che ne deriva. Infatti, essendo la fiducia accordata dal Parlamento in seduta comune, nessuna delle due Camere è pienamente titolare dell'indirizzo politico. Quale di esse potrà approvare mozioni o altri atti di indirizzo in grado di impegnare il governo? Chi può svolgere o arricchire, mediante atti di indirizzo, il rapporto fiduciario? Non certamente il Senato, che ha un numero minore di membri rispetto alla Camera dei deputati (poco più della metà) e che si presume debba essere in minoranza nel Parlamento in seduta comune. E non la Camera dei deputati, che può avere, su ciascun argomento, una maggioranza non sempre coincidente con quella che si potrà formare nel Parlamento in seduta comune.

Se anche si volesse ritenere, per assurdo, che sia l'una che l'altra Camera mantengano intatti poteri di indirizzo politico, con la sola eccezione della fiducia, gli inconvenienti non sarebbero minori e sarebbero sostanzialmente gli stessi che oggi caratterizzano l'anomalia italiana di due Camere entrambe dotate di pieni poteri di indirizzo: il governo costretto a correre da una Camera all'altra sugli stessi argomenti; la ripetitività stucchevole dei dibattiti; i possibili voti contraddittori che disorientano il governo e l'opinione pubblica, oppure vengono utilizzati da governi e ministri maliziosi per disattendere la volontà parlamentare.

Se le due Camere devono avere la medesima composizione e legittimazione politica — questa è la scelta che la relazione ha fatto a priori — perché sdoppiare la rappresentanza? Non certamente per favorire la doppia lettura, che resta per le leggi monocamerale solo eventuale (e che si sarebbe potuta realizzare nel modo indicato dal gruppo del PCI); ma soprattutto, sembra, per attribuire al Senato funzioni di controllo. Proposta che avrebbe potuto presentare un certo interesse qualora al Senato fossero state riservate alcune tipiche funzioni di controllo: nomine; inchieste; controlli di gestione sugli enti e atti registrati con riserva; controlli che realizzino un col-

legamento con le altre autonomie normative; controlli di merito delle leggi regionali; controlli sui regolamenti adottati dal governo in seguito ad autorizzazione parlamentare; controlli sull'attuazione di regolamenti comunitari. Invece la relazione fa di più: continua a mantenere al Senato le forme tradizionali di controllo ispettivo e sottrae alla Camera dei deputati il controllo sul « rendimento delle leggi » (che non può non essere strettamente legato all'esercizio delle funzioni legislative).

### IL SISTEMA DEI RAPPORTI PARLAMENTO-GOVERNO

3-b. — Il sistema dei rapporti governo-Parlamento è stato sin dall'inizio da noi prospettato nel senso di un rafforzamento di entrambe queste istituzioni, sia sul terreno dell'efficienza che su quello della capacità decisionale, e per dare vigore al sistema nel suo complesso. Abbiamo sempre respinto l'orientamento diretto alla ricerca di spazi per un organo a svantaggio dell'altro, ben comprendendo che senza una riforma della struttura di governo — senza il rafforzamento della Presidenza del Consiglio, senza un diverso modo di essere della pubblica amministrazione — la stessa attività legislativa è destinata a frantumarsi e disperdersi. Altri invece ha avuto come obiettivo non un governo più efficiente, ma un governo che accresca i suoi poteri limitando fortemente quelli del Parlamento, per ridurlo gradatamente ad una funzione di semplice registrazione e di mera e formale convalida delle decisioni del governo. Di qui la ragione della tendenziale indifferenza per lo stato della pubblica amministrazione e della mancanza di proposte dettagliate sulla riorganizzazione delle strutture della istituzione governo.

L'unica novità di una certa importanza, emersa sul terreno del rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio attraverso l'attribuzione ad esso di un voto fiduciario, sulla base del programma proposto, al fine di liberare il *premier* dall'eccessivo condizionamento dei partiti, è stata in gran parte svuotata dall'obbligo di preannunciare, prima della fiducia, la composizione del Consiglio di Gabinetto, ossia di una specie di direttorio emanazione dei partiti della coalizione. Per il resto, tutto è rientrato nell'ambito di auspici generici, che non si sono neppure tradotti in proposte coerenti. Lo stesso problema della stabilità del governo, da tante parti sottolineato come caposaldo necessario di una riforma istituzionale, ha finito per dissolversi per l'inaccettabilità delle soluzioni proposte, quali la « sfiducia costruttiva » o l'obbligo di scioglimento delle Camere dopo due crisi di governo. È rimasta soltanto l'indicazione di un obbligo per il Presidente del Consiglio dei ministri di motivare in ogni caso le dimissioni, sì da consentire un dibattito in Parlamento: innovazione che non sottovalutiamo, ma la cui utilità è marginale rispetto all'imponenza delle distorsioni e deviazioni che contrassegnano lo stato attuale dei rapporti fra i due massimi organi politici.

Le incerte premesse, ora richiamate, su cui sono stati costruiti i lineamenti del governo, la non sufficiente indicazione dell'elemento programmatico come base politica dei governi e dei loro rapporti

con il Parlamento ha spinto infine i gruppi della attuale maggioranza a sollecitare l'adozione di strumenti, puramente formali, di rafforzamento del potere dell'esecutivo. Non si è voluto tener conto che l'ipotesi di una « corsia preferenziale » e la previsione di una vasta delegificazione a favore dell'attività normativa del governo erano adeguate ad accrescerne l'autorevolezza. Si è voluto ispirarsi a quel tipo di « governo in Parlamento » che concepisce l'esecutivo come organo avente compiti di tutela sulla maggioranza.

Come risulta dalla prima relazione, di carattere informativo, presentata dall'onorevole Bozzi ai Presidenti delle Camere, fin dall'inizio erano state presentate diverse proposte in questo senso: l'adozione generalizzata del voto palese per le deliberazioni parlamentari sulle leggi, da prescrivere con norma costituzionale; l'individuazione di una « questione di governo », comportante il ricorso al voto palese, per le leggi facenti parte del programma di governo; la costituzionalizzazione della questione di fiducia. Su tali punti, peraltro, non si era giunti allora a nessuna decisione. Ma in seguito, pur scartandosi la costituzionalizzazione della questione di fiducia e l'introduzione di quella « di governo », si è sancito l'obbligo del voto palese su tutte le deliberazioni che importino variazioni di entrata o di spesa, attraverso una nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione.

È appena il caso di ribadire che i nostri motivi di dissenso non si esauriscono in quest'unico problema, giacché attengono, come abbiamo cercato di dimostrare, allo stesso tipo di analisi della crisi in atto e perché muovono da una critica di insieme delle soluzioni adottate. È pur certo, tuttavia, che la conclusione adottata (accompagnata dalle menzionate riserve sulle procedure per la concessione della « corsia preferenziale » e sulla materia assoggettabile a decretazione d'urgenza) rappresenta la prova più evidente dell'errore di metodo che si è compiuto. Più specificamente, in quanto le mozioni parlamentari votate il 14 aprile 1983 escludevano che la Commissione si potesse occupare di materia che era già all'esame della Giunta del regolamento della Camera dei deputati e, in genere, delle diverse proposte di modifica dei regolamenti parlamentari proponibili alle Giunte delle due Camere; e, d'altro lato, quelle mozioni indicavano come compito della Commissione (anche) quello di esaminare i « problemi del Parlamento sotto il profilo del procedimento deliberativo », riferendosi senza alcun dubbio — come risulta dal dibattito che ne precedette l'approvazione — alle varie possibili procedure di esame dei testi e non alla scelta di questo o quel sistema di votazione, che deve invece restare, per ovvie ragioni, riservato all'autonomia regolamentare delle Camere.

Quasi in nessuno Stato esiste una norma costituzionale che imponga il voto palese, essendo risolta la questione della prevalenza dell'uno o dell'altro sistema di votazione dalle Camere stesse o da una consolidata tradizione politica.

L'esistenza di proposte di nuova regolamentazione della materia non per caso erano avanti alla Giunta del regolamento della Camera dei deputati: l'articolo 72 della Costituzione tassativamente prescrive che « ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, se-

condo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e poi con votazione finale ». Una disposizione che nessuno ha proposto di modificare, e si è invece voluta aggirare con l'espedito di introdurre l'obbligo del voto palese nell'articolo 81. Che questa nostra opinione sia esatta è ulteriormente dimostrato dal fatto che nel corso dei lavori della Commissione altre proposte riguardanti le procedure di voto sono state presentate alla Giunta del regolamento del Senato.

La soluzione adottata rappresenta dunque una forzatura, una inutile prova di forza, approvata con notevoli perplessità emerse anche in seno ai gruppi di maggioranza. Si è infatti sintomaticamente parlato di « eccesso di costituzionalizzazione ». Per parte nostra, avevamo ripetutamente dichiarato che l'unica soluzione era quella di limitarsi a riferire alle Camere sulle varie proposte formulate, lasciando al Parlamento, in armonia con le riforme di ordine costituzionale e legislativo che vorrà adottare, di adeguarvi in quanto occorra i propri regolamenti. Ma il suggerimento è stato respinto.

Si può supporre che questo comportamento sia ispirato non dall'idea di attuare l'introduzione del voto palese con norma costituzionale, ma da quella di esercitare una pressione sulle Giunte del regolamento delle Camere. In ogni caso, non si è indicato un criterio né un metodo idoneo a ricercare soluzioni equilibrate su un tema così delicato e importante, che tocca un punto essenziale dei rapporti fra i massimi organi politici e, prospettando più o meno penetranti innovazioni rispetto a una lunga prassi, richiede una ricerca molto attenta delle soluzioni più giuste.

La severità della nostra critica è ancora più intensa per il fatto che noi abbiamo avanzato proposte specifiche e costruttive. Abbiamo valutato attentamente le esigenze del governo in ordine alla speditezza dell'attività legislativa, a pronunzie del Parlamento in tempi brevi e, quando occorra, certi e garantiti; abbiamo considerato con favore — anche se con limiti e controlli più precisi e vincolanti di quelli indicati — l'attribuzione al governo di poteri normativi in talune materie.

È su questi terreni, nei quali si manifesta la reale capacità di valutazione e di decisione politica, che si può superare l'attuale continuo contrasto tra Parlamento e governo; contrasto che, oltre ad acuitizzare la tensione politica, è fonte di enorme disordine e di pesanti guasti istituzionali, in particolare con l'abuso del ricorso alla decretazione d'urgenza ed al voto di fiducia. Tali strumenti molto spesso vengono abbinati, tanto da provocare forte disagio nella stessa maggioranza, e determinano una duplice violazione dell'articolo 72 della Costituzione, perché viene elusa la norma che prescrive la votazione delle leggi articolo per articolo e perché si svalorizza il principio, contenuto nello stesso articolo, in base al quale è possibile che si formi una maggioranza legislativa che non coincida con la maggioranza che sostiene il governo.

L'obiettivo che bisogna proporsi è quello di collocare Parlamento e governo ad un livello più alto di responsabilità. In questo

senso, una corretta prassi di delegiferazione e un decentramento normativo alle regioni che ne chiarisca e valorizzi l'autonomia politico-normativa debbono consentire al Parlamento di dedicarsi alla grande legislazione e ad esercitare in modo efficace i suoi compiti di controllo. A questo può e deve corrispondere, in sede di regolamento, una fase istruttoria dell'*iter* legislativo in Commissione più attenta e precisa, in modo da accelerare i tempi della legislazione, accrescerne la trasparenza, impedire gli effetti negativi delle manovre dei gruppi di pressione.

Sulla questione del voto palese non siamo stati fermi ad una mera difesa dell'esistente, dato che abbiamo sostenuto nella sede competente proposte specifiche, fra l'altro dirette ad attenuare le attuali differenze di disciplina esistenti nelle due Camere. Sarebbe stato dunque possibile arrivare a definire in maniera corretta competenze e poteri del Parlamento e del governo, evitando la tentazione di affidarsi a colpi di forza. E non vale, per giustificare quei colpi di forza o per suggerire scorciatoie istituzionali, deprecare l'anomalia « italiana » della prevalenza del voto segreto sul voto palese. La Commissione, infatti, non è riuscita a risolvere il problema, strettamente connesso, delle garanzie da dare al parlamentare che intenda esprimere liberamente il proprio dissenso; problema reso più grave per i deputati in ragione di un sistema elettorale basato sull'attribuzione delle preferenze. Il parlamentare, allo stato delle cose, è esposto a pressioni e persino a ricatti; il che inficia la tesi secondo cui l'obbligo del voto palese rafforzerebbe la sua responsabilità nei confronti dell'elettorato.

## IL GOVERNO

3-c. — Le questioni relative alla formazione e alla struttura del governo, finora considerate nel quadro dei rapporti con il Parlamento, sono state da noi affrontate più volte in Commissione sotto l'altro essenziale profilo della loro connessione con i temi dell'amministrazione pubblica e dei poteri delle autonomie regionali e locali.

Le ipotesi prospettate nel testo votato in Commissione, quanto alla struttura di governo, oltre che sulla diversa caratterizzazione della fiducia e sull'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto, si basano su altri due punti principali: a) l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di revoca di singoli ministri, b) la possibilità che il Consiglio dei ministri deleghi i propri poteri a comitati interministeriali. Questo schema, se accentua il potere di indirizzo del Presidente del Consiglio, e se viene proposto con l'auspicio di una riduzione dell'eccessivo numero attuale dei ministeri, non è tuttavia adeguato alle questioni che vogliamo trattare. Il testo della Commissione non individua, nemmeno come proposizione di ordine generale, metodi diretti a garantire pienamente l'unitarietà di indirizzo richiesta dall'articolo 95 della Costituzione, dal momento che si prevede di mantenere lo schema tradizionale di organizzazione dei ministeri e di generalizzare, in conformità con questa unicità di modello, l'istituzione di organi, ad esempio il segretario generale, che non sempre

possono invece corrispondere alle crescenti esigenze di diversificazione dell'azione amministrativa. Non sembra, per tale aspetto, che questa rigidità di schema organizzativo sia stata valutata attentamente in rapporto all'esigenza, pur richiamata, di differenziare i modelli delle amministrazioni dello Stato, sia con la loro articolazione in agenzie o aziende, sia con la previsione di strutture intersettoriali per obiettivi e di « uffici di missione ».

In sostanza, non sono stati compiuti, malgrado le nostre frequenti sollecitazioni, i riscontri necessari per un'esatta collocazione della istituzione governo dal lato della pubblica amministrazione. Ciò che occorre è delineare gli strumenti legislativi e le direttive utili a realizzare uno spostamento complessivo dell'asse dell'amministrazione statale tanto su strutture differenziate quanto su strutture di diversi livelli (e quindi anche non ministeriali), e a favorire su larga scala gli elementi di managerialità e professionalità che sono indispensabili per una modernizzazione. In altre parole, governo e amministrazione devono potersi porre tra di loro in relazioni tali, anche dal punto di vista ordinamentale, da ridurre drasticamente i punti morti, realizzare un pieno impiego di uomini e organi in relazione ai programmi, porre su basi certe e controllabili l'indirizzo e il coordinamento per le materie di competenza regionale.

Ribadiamo, a questi fini, l'essenzialità della previsione di strutture differenziate a livello di responsabilità ministeriale. Per quanto la proposta di un potere di revoca dei singoli ministri possa rappresentare un deterrente, occorre tuttavia prendere coscienza delle distorsioni operate, in base ad una lunga prassi, dal metodo di attribuzioni frazionate di competenze ai singoli ministri, cui corrisponde sul piano organizzativo un ordinamento di funzioni per ruoli ministeriali e infraministeriali. Tali distorsioni si esprimono nelle ripetute e quasi programmatiche incomunicabilità tra un'amministrazione e l'altra, in ingiustificate lentezze, a volte in aperte contese fra ministri, fra un ramo e l'altro dell'amministrazione.

Alla luce di queste considerazioni è da riesaminare se, al di là della previsione di una sua possibile istituzione, sia davvero consigliabile nell'attuale stato di cose rendere obbligatoria la formazione del Consiglio di Gabinetto; dato che questo, più che un presupposto, deve essere considerato una variabile nella pratica attuazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Il Consiglio di Gabinetto — a seconda dei programmi e della base politica di un dato governo — può rappresentare, o meno, l'organo più idoneo per realizzare pienamente gli indirizzi programmatici e il collegamento tra strutture di governo e strutture di amministrazione.

Un'altra considerazione, su cui ci siamo più volte soffermati in Commissione, senza peraltro ricevere risposte, riguarda i principi e i metodi della delegiferazione. A parte l'ovvio limite delle materie che, coperte da riserva di legge assoluta, riguardano fondamentali garanzie costituzionali, pur essendo favorevoli ad ampie fasi di delegiferazione non possiamo accettare l'idea di un'attribuzione al governo di un potere normativo indiscriminato e totale per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Riteniamo necessario riservare alla legge non solo la cornice legale dell'ordinamento del-

l'amministrazione, ma anche la determinazione dei compiti degli organi a rilevanza esterna, le cui competenze nei rapporti con i terzi e con altri soggetti pubblici non possono essere delegificate; e ciò anche per stabilire un sistema armonico di garanzie e di controlli in capo al Parlamento.

Per quanto riguarda più strettamente l'organizzazione dell'amministrazione pubblica, dobbiamo notare che, malgrado il richiamo nel testo votato in Commissione alla necessità di dare attuazione alle proposte del rapporto Giannini e delle successive deliberazioni parlamentari, la Commissione non è stata in grado di denunciare adeguatamente la gravità del degrado in cui l'amministrazione versa, né di indicare le scelte prioritarie che, appunto in materia di organizzazione e di attribuzioni di competenze, erano espressamente formulate nella mozione votata in Senato il 10 luglio 1980. In essa si indicavano le direttive necessarie per la revisione di quei ministeri che investono la competenza delle regioni, per riaggregare funzioni e compiti in talune materie, dai trasporti alla difesa del suolo. Si è trascurato, inoltre, di tener conto che talune soppressioni di dicasteri, come di quello delle partecipazioni statali, sono ormai largamente condivise e che lo stesso documento Piga, pur richiamato nel testo del Presidente Bozzi, propugna una consistente riduzione degli apparati centrali. Ancor più, in relazione alle ulteriori difficoltà che si vanno frapponendo alla realizzazione dei principi e dei propositi del rapporto Giannini, non si è sottolineato il fenomeno della tendenza dei governi ad aggiungere sempre nuove articolazioni ministeriali a quelle esistenti senza una revisione complessiva dell'ordinamento; come è avvenuto, in particolare, con la proposta di istituzione di un Ministero dell'ecologia.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato e regioni, dobbiamo sottolineare che proprio la perdurante inadempienza di un'opera complessiva di riforma dell'amministrazione statale — in particolare, di una riorganizzazione che stabilisca per legge i diversi possibili modelli di ordinamento e funzionali e lasci così aperta la possibilità di raggruppare in modo variabile diverse unità amministrative in funzione del programma dei singoli governi — ha determinato enormi difficoltà nell'attuazione dell'indirizzo e del coordinamento delle attività regionali. Tutto ciò, anche in ragione di una legislazione settoriale e talvolta microsettoriale spesso sollecitata da questo o da quel ministro, ha degradato i congegni con i quali l'indirizzo e coordinamento si dovrebbero realizzare ad una infinita serie di comitati misti istituiti presso i ministeri; comitati i cui lavori non sono assistiti da nessuna forma di pubblicità e che, provvedendo il più delle volte alla ripartizione di fondi finalizzati all'attuazione di singoli programmi, finiscono per diventare sedi non edificanti di contrattazione e a provocare strozzature nelle quali i programmi stessi sostano a tempo indefinito. Qui, dunque, i problemi del governo-amministrazione trovano un'altra sede di necessario confronto: quella costituita dagli indirizzi dei principi fondamentali della legislazione di cui all'articolo 117 della Costituzione, e quella rappresentata dalla ricognizione delle strutture amministrative esistenti e dei relativi organi di concertazione, in modo da concepire l'ope-

ra di riforma come un punto essenziale per realizzare quel rilancio delle regioni e delle autonomie locali che viene generalmente invocato.

I lavori e le risultanze del recente convegno sui temi regionali, promosso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, hanno posto nettamente l'accento sulle riforme da apportare sia al modo di legiferare e al contenuto della legislazione statale, sia alla specificità del rapporto Stato-regioni. Quelle risultanze hanno messo in evidenza oltre a quanto abbiamo finora esposto, la necessità di una revisione delle stesse norme costituzionali sulle competenze regionali e sui controlli: elementi essenziali per realizzare una svolta nella politica istituzionale e, con precise definizioni delle reciproche competenze, con il superamento delle tendenze centralistiche di settore imperanti, per eliminare arcaici condizionamenti alla vita delle regioni e degli enti locali, che finiscono per accentuarne pesantemente i difetti e i limiti sperimentati nella pratica.

A quest'ultimo proposito, si deve criticamente rilevare che la Commissione - adducendo ragioni di tempo - non è stata in grado di discutere adeguatamente le proposte del nostro gruppo per una riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, necessaria per definire meglio le competenze regionali e per dare alle leggi-cornice una particolare posizione nel sistema delle fonti. Ne è risultata una semplice presa d'atto, senza un esame dettagliato e senza una formale adesione, delle pure equilibrate proposte avanzate dalla Conferenza dei presidenti delle regioni sulla base dei dibattiti e degli incontri da questa promossi.

Una decisione positiva che la Commissione ha assunto - e qui vogliamo sottolinearla - è la proposta di valorizzare la Commissione parlamentare per le questioni regionali che, integrata dai rappresentanti delle regioni, venga chiamata ad esprimersi sulle leggi di interesse regionale.

## IL GOVERNO DELL'ECONOMIA

3-d. — Sugli aspetti istituzionali del governo dell'economia la relazione del Presidente Bozzi si sofferma molto poco.

Le materie trattate riguardano, in pratica, solo quelle contenute negli articoli 39 e 81 della Costituzione.

Eppure si era partiti con altra intenzione. Una vasta ricerca, affidata all'ISLE, aveva dato ottimi risultati e la relazione di sintesi di M.S. Giannini aveva individuato interessanti terreni di intervento. Il nostro gruppo, a sua volta, aveva sollecitato, fin dagli interventi del 19 gennaio 1984, riflessioni e proposte su alcuni temi: il deterioramento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia (« che hanno acquistato in abnorme estensione quel che non sono riusciti ad acquistare in incisività e qualificazione »); le forme di rappresentanza degli interessi, e in particolare degli interessi deboli o non organizzati; gli strumenti della programmazione; l'assetto dei ministeri economici; le forme e gli strumenti di intervento delle regioni nello sviluppo; il rapporto pubblico-privato nei servizi; i diritti di

informazione della collettività e dei lavoratori nella gestione delle imprese; il sistema delle relazioni sindacali; il governo della finanza pubblica.

Gli unici punti affrontati sono stati gli ultimi due, essendo prevalso un tipo di cultura e di pratica politica che punta più sul governo delle risorse finanziarie e sulla dinamica salariale che su una più incisiva politica dell'« offerta » e degli investimenti; più su un controllo della « domanda » che su una programmazione volta ad accrescere la capacità di risposta, in termini qualitativi e quantitativi, dell'intero apparato produttivo.

Pur apprezzando alcuni aspetti delle nuove formulazioni degli articoli 39 e 81, il gruppo del PCI mantiene in proposito le riserve che aveva già avanzato in sede di discussione. Viene infatti introdotto un tetto all'indebitamento complessivo insieme con l'obbligo del pareggio della parte corrente del bilancio, e ci si riferisce, poi, a una possibile norma transitoria che stabilisca in tre anni il periodo necessario per ricondurre il bilancio corrente in pareggio. Ma, nella scelta dei tempi e delle misure da adottare per riequilibrare la finanza pubblica, occorre valutarne gli effetti sulla crescita del prodotto nazionale e sui processi di accumulazione. Norme troppo rigide possono rendere ogni politica più difficile, più costosa e politicamente impraticabile; invece, ancora una volta, si propongono comportamenti, cadenze, tetti, che ignorano i processi reali di dipendenza tra i saldi del bilancio pubblico e i fattori nati al di fuori del sistema finanziario, come l'evoluzione dell'economia nazionale e internazionale e della politica monetaria.

L'obiettivo di una politica economica e finanziaria tendente a ricondurre il bilancio di parte corrente al pareggio è fuori discussione per noi, e va perseguito nei tempi più rapidi. Rimane da verificare, però, come una norma costituzionale che imponga il pareggio possa essere effettivamente rispettata, dato l'attuale elevato livello del disavanzo.

Resta inoltre del tutto aperta la questione di come rendere effettivo e coerente il vincolo di copertura. Innanzitutto deve essere risolto il problema della esatta valutazione dei costi di ogni proposta di legge e di ogni emendamento. Tale compito, secondo il PCI, non può che essere affidato a un ufficio parlamentare, tipo *Budget Office*, che abbia la necessaria obiettività e competenza e sia dotato di strumenti tecnici adeguati.

Con assoluta chiarezza devono comunque essere stabilite le fonti dove attingere le risorse necessarie per finanziare le nuove spese (fondi globali, economie di spesa, nuove imposte), escludendo ogni mezzo diverso da quelli espressamente indicati. Di ogni legge di spesa bisogna valutare gli oneri che vengono a ricadere sugli esercizi successivi a quello di approvazione, e farne regolare riscontro in sede di bilancio pluriennale.

La nuova formulazione dell'articolo 81 da noi proposta (il testo può leggersi in nota alla relazione del Presidente), dopo aver stabilito con il bilancio pluriennale il limite al ricorso al mercato finanziario ed aver imposto l'obbligo di quantificare le spese e di certificarne l'esattezza, indica le fonti esclusive del finanziamento per

l'anno ed estende tale obbligo al bilancio pluriennale. Per il mantenimento degli equilibri così determinati si fa esplicito rinvio alla normativa di attuazione - allo stato rappresentata dalla legge di riforma della contabilità del 1978 - a cui si vuole attribuire una particolare posizione nel sistema delle fonti, in modo che non sia derogabile dalle leggi ordinarie di spesa e dalla legge di bilancio.

Alcune modifiche sono poi proposte circa le funzioni della legge di bilancio. Superando la sua natura di legge solo formale, ad essa dovrebbero essere attribuiti consistenti poteri di variazione della normativa sostanziale di spesa e di entrata, sì da rendere possibile un suo razionale utilizzo ai fini della manovra di bilancio.

Limiti all'approvazione di leggi di spesa dovrebbero essere proposti per i tre mesi che precedono lo scioglimento delle Camere e durante la sessione di bilancio: le ragioni di questi limiti sono evidenti, tenuto conto della corsa alle spese demagogiche ed elettorali che caratterizza gli ultimi mesi della legislatura.

Riserva suscita anche la formulazione dell'articolo 39. Sono da condividere le motivazioni addotte nel testo votato in Commissione a fondamento della proposta di confermare i « principi vitali, pieni di forza espansiva », contenuti nell'articolo 39 e, contemporaneamente, di riformularne le previsioni positive, dal momento che l'esperienza ha dimostrato la inutilizzabilità degli strumenti contenuti nel testo attuale. Parimenti da condividere è la formulazione dei primi due commi della nuova normativa, mentre lascia a desiderare, per eccessiva e ambigua genericità, la formulazione riguardante il terzo comma, dedicato al problema dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi: problema tornato di attualità soprattutto con riferimento alla contrattazione decentrata e aziendale.

L'orientamento è, senza alcun dubbio, quello di riconoscere una tale efficacia ai contratti collettivi stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi. Ma la formulazione adottata per il terzo comma dell'articolo 39 appare troppo ellittica e generica, riducendosi ad una sorta di scatola vuota, ad un rinvio prossoché « in bianco » alla legislazione ordinaria: una simile abdicazione da parte della fonte costituzionale al compito di dettare i principi e i criteri informativi per la soluzione di un problema di tale importanza non può, a nostro avviso, essere condiviso.

Il testo proposto stabilisce la rappresentatività dei sindacati, da rilevarsi e accertarsi in modo adeguato, e il conferimento della efficacia obbligatoria generale dei contratti collettivi; ma nulla è previsto, neanche a livello di principio, in ordine alla qualificazione di tale nesso, ai criteri necessari e selettivi idonei ad individuare sia gli agenti contrattuali sia gli accordi frutto della loro azione, suscettibili di ricevere efficacia generale.

Se l'obiettivo è di conferire efficacia generale ai contratti collettivi stipulati dai sindacati maggiormente rappresentativi, la norma costituzionale non può esimersi da una sia pur generale definizione del concetto, ovvero dalla fissazione dei criteri cui il legislatore ordinario dovrà attenersi, onde evitare che la « maggiore rappresentatività » si diluisca con l'accoglimento di parametri in realtà non congruenti, o ne tralasci di effettivamente significativi.

## UN IMPEGNO

4. — Ribadiamo, a conclusione di questa esposizione, il forte impegno del PCI a promuovere e sostenere incisive misure di riforma istituzionale. L'esito dei lavori della Commissione, nella quale ci siamo fatti portatori di notevoli proposte innovatrici, deve costituire motivo di riflessione e, nella valutazione obiettiva dei motivi che ne hanno inficiato i risultati, stimolare a un confronto più aperto e produttivo, a una selezione di temi e indicazione di priorità, in definitiva ad una piena assunzione di responsabilità. Abbiamo scelto la strada di non partecipare alla votazione sul testo elaborato dal Presidente per marcare l'erroneità del metodo politico che aveva finito per prevalere, ma anche per sottolineare con il necessario vigore la nostra presenza nelle istituzioni e il ruolo che ci spetta per il loro urgente rinnovamento.

*Relatori di minoranza:* AUGUSTO BARBERA, PIETRO INGRAO, ALESSANDRO NATTA, UGO SPAGNOLI, RENATO ZANGHERI, *deputati*; GIANFILIPPO BENEDETTI, RODOLFO BOLLINI, ROBERTO MAFFIOLETTI, EDOARDO PERNA, GIGLIA TEDESCO TATO. *senatori*.