

RELAZIONE DI MINORANZA

DEL DEPUTATO ROLAND RIZ

(Gruppo parlamentare Misto della Camera dei deputati - *Südtiroler-
Volkspartei*)

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

1. — PREMESSA	Pag. 831
2. — REGIONALISMO, FEDERALISMO, UNIONE EUROPEA. ESIGENZA DI UNA SCELTA DI FONDO	» 832
3. — PARLAMENTO, SISTEMA ELETTORALE, PARTITI POLITICI	» 848
4. — PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	» 854
5. — GOVERNO	» 856
6. — CORTE COSTITUZIONALE	» 858
7. — MAGISTRATURA E PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA	» 858
8. — CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	» 867

PAGINA BIANCA

1. — PREMessa.

È opinione largamente diffusa nel Paese che le istituzioni sono vecchie e al limite del collasso. Nei *mass-media* sono ormai costanti le dichiarazioni di uomini politici e di responsabili del mondo economico, sociale e culturale che proclamano ad alta voce l'urgenza di procedere a fondamentali riforme. E così anche nel Parlamento si è fatto sempre più vivo il relativo dibattito politico e culturale e la richiesta di ampie riforme istituzionali.

Sensibili a queste istanze di riforma, nella VIII legislatura le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, su invito dei Presidenti dei due rami del Parlamento, avevano deliberato di formare nel loro seno appositi Comitati di studio, composti di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, con il compito di predisporre un inventario ragionato delle proposte all'esame delle Camere in materia istituzionale, di eventuali altri punti degni di considerazione nella stessa materia messi in evidenza in sede politica e parlamentare, e di suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in correlazione con le proposte di carattere istituzionale. I due Comitati, quello del Senato (presieduto dal senatore Francesco Paolo Bonifacio) e quello della Camera (presieduto dall'onorevole Roland Riz), concludevano i lavori nell'ottobre 1982, presentando le rispettive conclusioni alle Presidenze delle Camere.

Il 14 aprile 1983, la Camera ed il Senato deliberavano di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di « rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili, con la previsione di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obiettivo del governo democratico dell'economia ».

Tale Commissione bicamerale non fu poi costituita per l'anticipato scioglimento delle Camere.

Nella IX legislatura, la Camera e il Senato (sedute del 12 ottobre 1983) rinnovavano la precedente deliberazione, assegnando alla costituenda Commissione bicamerale il termine di un anno dalla sua prima seduta per rassegnare le proprie conclusioni ai Presidenti dei due rami del Parlamento, termine che fu poi prorogato al 29 gennaio 1985 (atti della Camera dei deputati del 28 novembre 1984 e atti del Senato della Repubblica del 29 novembre 1984).

Così dopo 14 mesi di assiduo lavoro la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta con impegno e costanza dal deputato Aldo Bozzi, ha concluso i suoi lavori.

La relazione finale — per la impostazione di fondo data ai problemi fondamentali del Paese —, non ha trovato il mio assenso.

2. — REGIONALISMO, FEDERALISMO, UNIONE EUROPEA. ESIGENZA DI UNA SCELTA DI FONDO.

2.1. Quando nella Commissione per le riforme istituzionali (citata qui di seguito come « Commissione Bozzi ») e in particolare nelle prime sedute dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si era giunti ad affrontare in concreto il discorso sulle riforme delle istituzioni, si è presentata quale questione pregiudiziale quella dell'indirizzo fondamentale da dare alla riforma stessa. In sostanza la Commissione si è trovata, già all'inizio dei suoi lavori (1983), di fronte ad un dilemma di fondo, se bisognasse cioè percorrere la strada di un ulteriore accentramento unitario del potere politico, nel senso di rafforzare, mediante la riforma, un ordinamento istituzionalmente centralizzato, o se convenisse al contrario puntare allo sviluppo di un sistema politicamente decentrato, basato sulla realizzazione del principio autonomistico, del pluralismo politico istituzionale e della promozione delle autonomie regionali.

Come è noto, la Commissione ha preferito seguire la prima strada, cioè quella della riforma indirizzata sulla via di un più rigido accentramento di funzioni e di poteri nelle istituzioni dello Stato, e la relazione conclusiva lo evidenzia in maniera esplicita (relazione Bozzi del 29 gennaio 1985). Questa tendenza verso l'unificazione politica dei poteri nello Stato (a cui — se non fosse già usato a fini diversi — ben si addirebbe il termine di « centralismo democratico ») ha trovato espressione, purtroppo, non solo nell'orientamento della maggioranza della Commissione, ma è sostenuta oggi anche da gran parte dei responsabili politici.

Dico subito che, a mio giudizio, partendo da queste premesse la ventilata riforma servirà a poco e non riuscirà a risolvere i grossi problemi del Paese: alcuni anzi ne risulteranno ancor più accentuati.

Un serio e costruttivo rinnovamento poteva invece, a mio giudizio, derivare da un'impostazione della progettata riforma che, salvaguardando i principi fondamentali sanciti dall'articolo 5 della Co-

stituzione, tendesse — rinnovando ed ampliando le basi gettate dall'Assemblea costituente che auspicava una moderna evoluzione della società — a un oculato sviluppo del rapporto tra Stato e Regioni collegato al rafforzamento delle autonomie regionali e al pluralismo politico istituzionale.

Per chiarire meglio il mio pensiero, passiamo ad esaminare due aspetti del problema:

la situazione attuale delle autonomie regionali;

la situazione quale dovrebbe risultare dalla riforma delle istituzioni.

2.2. Per quanto riguarda la situazione attuale si sente spesso sostenere che le Regioni o non funzionano o funzionano male e in generale che l'istituzione delle Regioni non ha favorito il miglior funzionamento degli organi costituzionali e delle istituzioni repubblicane.

Però è raro che queste affermazioni derivino da un'analisi non viziata da pregiudizi.

Certo è che alcune Regioni funzionano meglio di altre. In quelle che funzionano meno bene, e che — bisogna purtroppo riconoscerlo — sono situate soprattutto nella fascia meridionale, la colpa è da ascrivere alla spregiudicata gestione dei partiti, che in quelle Regioni sovente perseguono, in maniera veramente irresponsabile, prevalentemente gli interessi politici ed elettorali delle sedi centrali del loro partito piuttosto che il vero interesse della Regione. Ne derivano, così aspri scontri, lunghe crisi con gravi vuoti di potere e continue modifiche nella composizione politica dei governi regionali, tanto che essi non riescono a realizzare, se non assai raramente, una costruttiva e continuativa tutela degli interessi locali.

Un'altra causa del mancato funzionamento delle Regioni si riscontra nel fatto che da parte dello Stato poco o niente è stato fatto per renderle funzionanti. A questo proposito ha avuto una importanza rilevante il fatto che Roma — soprattutto negli ultimi tempi — si sia indirizzata verso l'unicità di potere nello Stato e, quindi, verso un accentramento unitario del potere politico.

Di una visione dello Stato moderno e decentrato, come la si può riscontrare già nel '700 nel pensiero di Kant e come è stata attuata negli Stati Uniti d'America sulla base degli insegnamenti di Hamilton e della Convenzione di Philadelphia (1787), così come appare anche nella tradizione federalistica italiana, che ebbe nel Cattaneo la sua massima espressione, è rimasto, strada facendo, ben poco. Sconfitte le istanze autonomistiche nel corso del Risorgimento con l'affermazione del principio centralistico, che trovò nel Crispi e poi in Mussolini il suo culmine più nefasto, proprio da quelle esperienze negative l'autonomismo riprese vigore nel secondo dopoguerra e, sia pure in forme assai moderate, fu riconosciuto e sancito dalla nuova Costituzione repubblicana.

Le resistenze centralistiche tuttavia rimasero a lungo molto forti, se è vero che ci vollero più di vent'anni perché si proce-

desse all'attuazione delle Regioni (1970), secondo il dettato costituzionale. Attuazione che ha visto spesso lo Stato concentrare i suoi sforzi più nel tentativo di condizionare dal centro le nuove istituzioni regionali che nel promuoverne un efficiente e corretto funzionamento.

Anziché riconoscere il diritto alla « diversità » e specificità, rispettando i principi pluralistici, è andata sempre più affermandosi la tendenza alla « uniformità » e all'appiattimento. Non a caso si cerca di ignorare che il termine « uniformità » non ha nulla a che fare con il concetto di « unità » e con la indivisibilità dell'ordinamento repubblicano consacrato nell'articolo 5 della Costituzione, mentre attraverso il riconoscimento e le garanzie della diversità dei suoi cittadini l'unità di uno Stato viene rafforzata piuttosto che indebolita.

Ciononostante molti sono gli uomini politici che vorrebbero imporre ovunque l'uniformità, cercando di sopprimere tutto ciò che si differenzia e si diversifica. Questa è la realtà del momento attuale, che necessariamente dovrà essere superata.

Un terzo ostacolo al regolare funzionamento delle Regioni è dato dal fatto che il rapporto Stato-Regioni non solo non è ancora consolidato, ma che in alcuni punti essenziali non è affatto chiaro.

A questo proposito si impongono due domande: cosa hanno fatto, negli ultimi anni, il potere legislativo, il potere esecutivo e la Corte costituzionale, cioè i tre organi portanti dello Stato, per consolidare l'autonomia regionale? Cosa hanno fatto per favorire lo sviluppo delle Regioni e garantire un'effettiva e concreta autonomia regionale?

Diciamo subito che in realtà hanno fatto assai poco.

2. 3. Iniziamo dal Parlamento, che tanto tempo ha impiegato per dare vita alle Regioni e che successivamente, ad esclusione di alcune leggi, non ha fatto molto per dare attuazione e sviluppo organici alle autonomie regionali.

Anzi, il mancato consolidarsi di un rapporto positivo Stato-Regione ha una delle sue cause nella condotta del Parlamento, che trascinandosi di legge-tampone in legge-tampone, non è riuscito a rispettare l'impegno di costruire uno Stato unitario basato sulle autonomie regionali. È questo un impegno che il Parlamento era tenuto a realizzare da molto tempo: in effetti la definitiva ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni ai sensi della IX Disposizione transitoria della Costituzione avrebbe dovuto già attuarsi nei termini ivi stabiliti del 1° gennaio 1951. Si continua, invece, nella legislazione ordinaria a legiferare in materie di competenza regionale, dichiarando a volte in modo assai riprovevole, che tutte le disposizioni ivi contenute costituiscono indistintamente « principi fondamentali » (articolo 117 della Costituzione) se non addirittura « norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica » costituenti limite anche alla legislazione primaria delle Regioni a statuto speciale. Tutto ciò non solo è offensivo e lesivo

dell'autonomia regionale, ma determina notevole confusione sotto il profilo organizzativo e concettuale, vanificando al contrario l'individuazione dei principi veramente essenziali ed unificatori dell'ordinamento statale.

Più in particolare va posto in giusto rilievo critico il fatto che le « leggi-cornice » che il Parlamento ha recentemente varato, e che in parte si accinge ulteriormente a varare con un ritardo più che ventennale, anziché enunciare i principi fondamentali, contengono una miriade di norme di dettaglio (nella loro stesura approvata o progettata superano spesso il numero di 50 articoli).

Questo fatto dovrebbe essere già di per sé sufficiente a mettere macroscopicamente in rilievo l'illegittimità del loro contenuto nel quadro costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, inserendosi in esse non solo norme di principio, ma anche tutta una congerie normativa che con i principi dell'ordinamento non ha nulla a che vedere. Nell'intenzione del Governo e dei gruppi politici proponenti si tende cioè a qualificare come leggi-cornice leggi ordinarie dello Stato del tutto dettagliate, mentre, con una classica enunciazione di principio in un articolo introduttivo o con una frase conclusiva dell'ultimo, si afferma che in ogni parte la legge espone principi fondamentali dell'ordinamento e che quindi nelle materie ivi singolarmente disciplinate quei dettami costituiscono, in ogni loro punto, limiti alla potestà legislativa delle Regioni.

E come se non bastasse, i testi di legge vengono a volte genericamente indicati come espressivi addirittura di quelle norme fondamentali di riforma economico-sociale che pure limitano l'attività legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale. Tutto questo appare in sostanza estremamente grave: esso rivela una continua diffidenza non soltanto del Governo e della P.A., ma anche — ciò che più preoccupa — delle stesse forze politiche rappresentate in Parlamento nei confronti della capacità di autonomo ben operare delle singole Regioni in materie che, pure costituzionalmente, sono riferite alla loro competenza.

Forse a volte questo modo di procedere è sintomo anche della sostanziale incapacità a legiferare in modo serio: vale a dire ad enucleare con senso politico chiaro quelle soluzioni che, già comunemente accettate in seno alla società, dovrebbero essere espresse attraverso le leggi, ed attraverso le leggi-quadro in particolare, mediante pochissime norme veramente essenziali e di principio, di facile ed immediata percezione e lettura, e non — come invece accade — attraverso una congerie di disposizioni settoriali e di dettaglio, appesantite da un numero infinito di commi, ed impositive di procedure e schemi vessatori se riferiti alla pluriforme realtà del nostro assetto regionale.

Si prendano due esempi recenti.

Con la legge 6 ottobre 1982, n. 752, concernente norme per l'attuazione della politica mineraria, la competenza primaria in materia di miniere delle Regioni Sicilia e Sardegna e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, nonché quella secondaria delle Re-

gioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta (le Regioni ordinarie non hanno competenza in materia) viene tranquillamente espropriata per asseriti « motivi strategici o di economia generale » dallo Stato, il quale nell'esercizio di funzioni amministrative che spetterebbero esclusivamente a queste Regioni, si limita a sentirne il parere. La competenza primaria, cioè, viene sostituita da un parere, e tutto finisce lì.

Un altro esempio è dato dalla legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego), che dispone che i principi desumibili dalle disposizioni della legge costituiscono per le Regioni a statuto speciale norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, con ciò livellando la competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale alla competenza ripartita attribuita alle Regioni a statuto ordinario. Ci troviamo purtroppo di fronte, e bisogna sottolinearlo in questa sede, ad un'incessante opera di livellamento tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, secondo un indirizzo che viene lentamente, ma sistematicamente accolto ed attuato anche dal Parlamento.

L'espedito è semplice: poiché i principi fondamentali stabiliti dalle leggi quadro dello Stato costituiscono per la prima parte dell'articolo 117 della Costituzione limite alla potestà normativa delle Regioni a statuto ordinario, ma non per il legislatore delle Regioni ad autonomia speciale quando tale materia sia attribuita dai relativi statuti alla competenza esclusiva, si supera questo scoglio definendo appunto norme fondamentali di riforma economico-sociale a cui deve adeguarsi anche la competenza primaria. A nulla serve poi, se non a creare inutili illusioni e anche qualche confusione, l'inciso che accompagna l'atto normativo e che solitamente suona in questi termini « ferme restando le competenze delle Regioni in questa materia ».

Per attuare finalmente il dettato costituzionale, è stato recentemente proposto (Paladin, Convegno di Padova, 26 maggio 1984), di impegnare il Parlamento ad adempiere definitivamente alla IX Disposizione transitoria della Costituzione.

Si tratterebbe di completare, a 34 anni di distanza dal termine imposto (1951), l'emanazione delle residue norme quadro, evitando contrasti continui e instabilità nel rapporto fra Stato e Regioni ordinarie, ed eliminando così nel contempo i riflessi negativi — dianzi lamentati — che tale modo di legiferare assume anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

È una precisa proposta che meriterebbe di essere accolta. Si tratta però di trovare il modo per renderla operante e per imporla, visto che lo stesso dettato costituzionale, che già ne prevedeva l'obbligo di attuazione entro il 1951, non ha avuto successo ed è stato costantemente disatteso.

2. 4. Altrettanto difficile e problematico è diventato il rapporto fra il Governo e le Regioni. Iniziamo dalla difficoltà che incontra il legislatore regionale alla cui legge, approvata ma non promulgata, è

stato negato il visto d'approvazione. Se la Regione insiste, il Governo può impugnare la legge per illegittimità costituzionale, proponendo ricorso alla Corte costituzionale, oppure può chiedere al Parlamento di dirimere il conflitto. Va detto subito, perché ha importanza per il nostro discorso, che questa seconda via non è mai stata intrapresa dal Governo; finora la decisione è stata demandata esclusivamente alla Corte costituzionale e mai al Parlamento. A questo punto assume rilievo il fatto che nell'attesa, spesso assai lunga, la legge regionale impugnata davanti alla Corte costituzionale non entra in vigore.

Così noi constatiamo che le Regioni per avere la loro legge regionale e poter sviluppare il programma legislativo che esse hanno autonomamente e democraticamente votato, devono attendere la sentenza della Corte costituzionale che tarda troppi anni ad essere pronunciata. A questo punto cosa possono fare le Regioni? Sono costrette a mandare a Roma il loro assessore competente, che si reca all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio e, se vuole ottenere il visto, è costretto ad iniziare una defatigante trattativa sulle disposizioni della legge regionale fino a renderla conforme alle richieste del Governo.

Questa in realtà è oggi l'unica possibilità per dare concreta attuazione alla politica regionale, con la conseguenza che non si ha più una legge regionale che sia autentica espressione della volontà libera e democratica dell'ente territoriale autonomo, ma un compromesso tra l'Ufficio Regioni di Roma e il rappresentante regionale. Si esautorava in tal modo il Consiglio regionale, al quale in questi casi spetta in sostanza soltanto un potere di ratifica.

Questa è la triste verità. Si sta consolidando un sistema in cui il potere esecutivo centrale, cioè il Governo nazionale, troppo spesso e con troppa facilità esercita poteri che costituzionalmente spettano al potere legislativo regionale.

2. 5. Preoccupazioni per lo sviluppo dell'autonomia regionale derivano anche da alcune recenti decisioni della Corte costituzionale.

Non si può negare che la Corte aveva dato inizialmente una spinta fondamentale per l'attuazione e il consolidamento dell'ordinamento regionale. Pensiamo a questo proposito alla sentenza numero 40/1972, che ha delimitato la potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario entro l'alveo dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, ma senza alcun obbligo di uniformità alle norme di fonte statale, perché in caso contrario, dice la sentenza, la legge regionale verrebbe ad assumere inammissibilmente « contenuto meramente integrativo ». Questa sentenza ha consentito alle Regioni di legiferare, introducendo contenuti innovativi rispetto alla legislazione dello Stato e consentendo ad esso di trarre beneficio dall'esperienza dell'attività legislativa delle Regioni. Non bisogna infatti dimenticare che molte leggi dello Stato sono state fatte sulla falsariga delle leggi regionali, che hanno avuto la funzione di leggi pilota (edilizia abitativa agevolata, ecc.).

Successivamente, però, la Corte costituzionale ha limitato i poteri delle Regioni, soprattutto per quanto riguarda le funzioni di indirizzo e di coordinamento, e il controllo sostitutivo del Governo centrale.

Le prime note dolenti fra Stato e Regione risalgono a otto anni fa, quando la Corte costituzionale ha respinto con la sentenza numero 182/1976 il ricorso delle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dichiarando legittimo il controllo sostitutivo in via amministrativa da parte del Governo centrale — contrasto previsto nella legge statale che recepisce le direttive comunitarie sulla riforma strutturale in agricoltura —, benché tale controllo sostitutivo non fosse previsto in nessuna norma della Costituzione e benché l'autonomia di tali Regioni a statuto speciale e delle Province autonome fosse ancorata a norme d'attuazione in materia di agricoltura (decreto del Presidente della Repubblica n. 279 del 22 marzo 1974), secondo cui al Governo centrale era stata riservata solo la competenza in ordine all'applicazione dei regolamenti comunitari concernenti la « politica dei prezzi e dei mercati ».

La Corte costituzionale motivò la sua decisione osservando che « nell'ambito dell'ordinamento comunitario anche le competenze primarie dell'autonomia regionale non meno di quelle proprie della sovranità statale sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno » senza che occorra una legge costituzionale.

Con sentenza n. 31/1983 la Corte costituzionale ha dichiarato compatibile con le forme e condizioni particolari di autonomia delle Province autonome di Trento e Bolzano la funzione di indirizzo e di coordinamento da parte del Governo centrale delle attività amministrative in materia sanitaria attinenti ad esigenze di carattere unitario, nonché agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari.

Con sentenza n. 340/1983 la Corte costituzionale ha poi precisato due punti largamente limitativi dell'autonomia regionale:

« la funzione statale di indirizzo e coordinamento costituisce attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi. Appunto per questo, l'indirizzo e il coordinamento possono essere previsti anche nei confronti delle Regioni a statuto differenziato e delle Province di Trento e Bolzano, anche da una legge ordinaria dello Stato », senza cioè fare distinzione alcuna tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario;

la funzione statale di indirizzo e coordinamento implica un vincolo generale delle attività regionali « pienamente giustificato dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie », senza che si possa fare distinzione tra competenza primaria e competenza ripartita (« senza che si rilevi la distinzione tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi »).

Così la Corte Costituzionale ha respinto la tesi delle Regioni a statuto speciale che sostenevano che la « funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni, poiché configura un limite alla potestà amministrativa regionale, è ammissibile soltanto nelle materie di competenza ripartita e andrebbe esclusa per quanto riguarda le materie per le quali lo statuto speciale attribuisce competenza primaria alla Regione a statuto speciale o alle Province autonome ».

Questa distinzione tra materie a competenza primaria e ripartita comporta — secondo la tesi sostenuta dalle Regioni — incostituzionalità delle leggi ordinarie dello Stato che non riconoscono il ruolo spettante alle Regioni a statuto speciale nella determinazione degli indirizzi, obiettivi ed interventi in una materia di primaria importanza.

Sotto altro profilo la sentenza n. 430 del 1983 ha reso poi inapplicabile la legge n. 984 del 1977 alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e alle Province autonome di Trento e Bolzano: non già perché essa non distingue tra Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale o perché investe la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale, ma perché non individua con sufficiente chiarezza come proprio ambito la tutela di interessi generali che devono ispirare il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore.

Si tratta di una sentenza tipica della tecnica giurisprudenziale messa a punto dalla Corte Costituzionale negli ultimi anni, che in sostanza le permette di prefigurare le linee di quelli che dovrebbero essere gli interventi normativi per colmare il vuoto legislativo creatosi. La legge n. 984 del 1977 infatti non è tanto incostituzionale per le norme che contiene quanto per quelle che mancano e che andrebbero puntualmente poste, articolo per articolo, onde rispettare le prerogative delle Regioni a statuto speciale in armonia con i rispettivi statuti.

In parte questo sviluppo è colpa anche delle Regioni che non difendono la loro autonomia. Così, purtroppo, le Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno inopinatamente accettato norme di attuazione (anni 1975 e 1979), che autorizzano lo Stato ad esercitare la funzione di indirizzo e di coordinamento.

È stata una abdicazione del tutto incomprensibile ed inutile, se si pensa che la legge n. 382 del 1975 aveva espressamente previsto tale funzione soltanto nei confronti delle Regioni a statuto ordinario. Che non vi fosse bisogno di cedere è emerso anche dalla legge n. 453 del 1981 (estensione alla Valle d'Aosta delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) che all'articolo 1 stabilisce che restano comunque escluse nei confronti delle attività amministrative della Regione Valle d'Aosta le funzioni di indirizzo e coordinamento previste dall'articolo 3, legge n. 382 del 1975 e dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Concludendo l'analisi sugli eventi degli ultimi anni, non si può non riconoscere che è in atto un ridimensionamento dei poteri spettanti alle Regioni.

Giustamente nella relazione del Comitato di studio sulle questioni costituzionali (29 ottobre 1982) il senatore Bonifacio ha scritto che « la linea di tendenza di questi ultimissimi anni si qualifica come volta ad allontanarsi dall'obiettivo di un reale decentramento autonomistico coerente con il dettato costituzionale e ciò attraverso una progressiva « amministrativizzazione » delle Regioni e l'obliterazione della « specialità » delle cinque Regioni a statuto speciale ».

2.6. In questa situazione di contrasto si sperava che la riforma istituzionale si indirizzasse verso la strada del pluralismo politico istituzionale e della realizzazione dei principi autonomistici, creando un ordinamento istituzionale basato principalmente sulle Regioni.

Ma già il dibattito che nel 1983 si è svolto in Parlamento sulle riforme istituzionali, aveva mostrato significativamente che non si potevano nutrire molte speranze. In tale occasione, però, pur nella ristrettezza di vedute sull'esigenza di una vera trasformazione dell'assetto sociale, si era arrivati a riconoscere che in ogni caso doveva essere riaffermata « la specialità delle esigenze che sostengono l'autonomia propria di ciascuna Regione a statuto speciale ». Così, almeno limitatamente alle Regioni a statuto differenziato, si sperava di poter avere un avvio verso un indirizzo politico più regionalista e verso una riforma istituzionale che valorizzasse maggiormente l'autonomia di tali Regioni.

La « Commissione Bozzi », invece, sin dalle prime battute, si è orientata decisamente verso conclusioni esattamente opposte, tendendo a costituire un ordinamento istituzionale ancora più ancorato alla centralità.

La mancanza di sensibilità per i problemi delle Regioni e delle autonomie in genere appare senza mezzi termini dalla relazione Bozzi, in cui si legge che « siamo cioè di fronte ad una progressiva attuazione del nuovo ordinamento autonomistico dello Stato, che è certo ancora insufficiente, ma che la Commissione non ritiene opportuno turbare o interrompere traumaticamente, né innestando la marcia indietro e neppure con troppe brusche accelerazioni » (p. 11.1.). Non solo nulla o molto poco è stato fatto in materia regionale — e da questa inadempienza derivano, a mio avviso, la situazione di disagio e le difficoltà incontrate dalla nostra società —, ma si è cercato di istituzionalizzare, senza limiti e a tutti i livelli (Governo, Senato, Commissione bicamerale per gli affari regionali) la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

In tal senso vanno considerate limitative le proposte, contenute nella relazione Bozzi e dai noi avversate, che prevedono la riforma degli articoli 82 (« il Senato della Repubblica controlla [...] l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali ») e 127-bis della Costituzione (« la Commissione parlamentare per le questioni regionali esercita altresì 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»). In sostanza si vengono così a contrapporre le Regioni allo Stato, dando preminenza a quest'ultimo, secondo una logica errata oltre che pericolosa, poiché ambedue costituiscono la Repubblica e sono alla base dell'ordinamento costituzionale. Giova aggiungere che la mancanza di sensibilità sui problemi regionalistici si riscontra anche in molti documenti prodotti alla « Commissione Bozzi » non da ultimo nella risoluzione finale a firma Ruffilli, Battaglia, Gitti e Covi (allegata alle conclusioni della Relazione Bozzi sub 14.2.) in cui non si fa nemmeno cenno alle Regioni, alle autonomie o al decentramento.

Questo vuoto assoluto nell'orientamento della maggioranza della Commissione non può essere colmato da alcuni palliativi (quale la previsione di inserimento nelle giunte regionali di elementi esterni o l'aumento del numero dei consiglieri regionali. Relazione Bozzi 11.8.), che potranno piacere ai partiti politici ed agli eventuali aspiranti a tali posti, ma non riescono a dare un indirizzo regionalistico alla riforma.

2.7. Va precisato a questo punto che nella relazione Bozzi (punto 11.3.), si trascrivono testualmente le proposte dell'ultima Conferenza dei presidenti delle Regioni (Roma 20 gennaio 1985), che peraltro in larga parte sono state disattese dalla maggioranza della « Commissione Bozzi ».

In ordine a tali proposte dispiace dover constatare che si è avuto da parte dei rappresentanti delle Regioni un abbandono di molte istanze regionalistiche che erano state invece avanzate a Venezia nella precedente Conferenza dei presidenti delle Regioni (18-19 maggio 1984). Questa politica rinunciataria è dovuta probabilmente all'allineamento agli ordini delle centrali dei partiti.

Segno sintomatico di questo regresso è in particolare l'abbandono degli ideali federalistici (a pagina 1 i presidenti delle Regioni scrivono testualmente: « senza cedere perciò, da un lato a modelli di tipo federale »). Questi ideali, ancorché in atto possano risultare non realizzabili, dovevano restare per i rappresentanti delle Regioni almeno un'aspirazione e quindi una proposta da sostenere in tema di riforme istituzionali.

Altrettanto doloroso considero l'abbandono da parte della Conferenza dei presidenti delle Regioni dell'istanza di un Senato quale Camera delle Regioni: riforma costituzionale che è essenziale per lo sviluppo di un serio regionalismo e sostanziale strumento per porre fine all'attuale « Apartheid » delle Regioni.

2.8. Di qui le ragioni del mio dissenso di fondo con l'operato della maggioranza della Commissione, dissenso che ho espresso in varie occasioni durante interventi e dibattiti svoltisi negli ultimi mesi e che qui ribadisco.

In concreto sono dodici le proposte che a me sembrano indispensabili per attuare una seria riforma diretta a rilanciare un positivo processo di regionalizzazione dello Stato:

in primo luogo occorre ampliare l'autonomia finanziaria delle Regioni, assicurando concreta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ed integrando le norme statutarie delle Regioni a statuto speciale, alle quali va riconosciuta l'autonomia finanziaria. Bisogna eliminare l'attuale situazione di ripartizione delle risorse, in quanto il sistema, largamente disorganico, è tale da togliere ogni efficacia alla programmazione regionale e alla regolarità dei flussi di spesa. Inoltre occorre prevedere un sistema immediato ed automatico di assegnazioni finanziarie alle Regioni e alle Province autonome. Attualmente, ad esempio, la maggior parte delle assegnazioni del Ministero del tesoro è talmente tardiva da ripercuotersi negativamente sul funzionamento degli enti autonomi, impedendo l'attuazione dei programmi o comunque comportando oneri finanziari per interessi su anticipazioni di cassa che non sono giustificabili;

in secondo luogo appare necessaria un'ampia delegificazione normativa da parte dello Stato e contestuale decentramento legislativo a vantaggio delle Regioni. Tale delegificazione dovrebbe portare a un più ampio decentramento di compiti ed attribuzioni dallo Stato sia alle Regioni a statuto speciale (secondo le specifiche norme statutarie che per ciascuna di esse rende possibile siffatto operato: vedasi per tutte l'articolo 17 dello statuto speciale Trentino-Alto Adige), sia alle Regioni a statuto ordinario mediante la necessaria integrazione dell'elenco di materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, e soprattutto attraverso una più ampia applicazione della norma contenuta nell'ultimo comma dello stesso articolo. Una procedura siffatta sarebbe garanzia di riammodernamento dei moduli legislativi dello Stato e delle Regioni e creerebbe una legislazione più corrispondente alle particolari esigenze delle diverse fasce territoriali del Paese;

in terzo luogo è necessario pervenire ad una definitiva ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni come previsto dalla IX Disposizione transitoria della Costituzione. Lo Stato avrebbe dovuto adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuite alle Regioni nei termini ivi stabiliti del 1° gennaio 1951. Si continua, invece, a legiferare con leggi ordinarie dello Stato, ricorrendo all'espedito di dichiarare che tutte le disposizioni ivi contenute costituiscono indistintamente principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, ovvero norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica tali da rappresentare un limite alla legislazione primaria anche delle Regioni a statuto speciale. Occorre restituire dignità all'autonomia regionale e dissipare l'esistente confusione sotto il profilo sia organizzativo sia concettuale, che vanifica anche la individuazione dei principi veramente essenziali ed unificanti dell'ordinamento statale:

in quarto luogo va sottolineata l'opportunità di una revisione e semplificazione dei meccanismi di controllo da parte dello Stato sulla legislazione regionale, limitando tale controllo all'esame dei profili di legittimità e non già estendendolo al merito dei singoli provvedimenti, come accade oggi. Si eviterebbe in tal modo la scorretta contrattazione e gli accordi di compromesso sul merito, durante l'*iter* legislativo. Suggestirei, inoltre, di abolire il visto di legittimità durante l'*iter* legislativo impedendo in tal modo indebite intrusioni nel potere legislativo regionale, nonché di riformare i meccanismi di impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato, prevedendo che la impugnativa operi sulla legge promulgata ed entrata in vigore. In tale modo si eviterebbe che il sindacato della Corte costituzionale, che solitamente si trascina per anni, impedisca l'attuarsi della volontà legislativa e la programmazione regionale. In subordine, si potrebbe eventualmente prevedere che la Corte costituzionale possa sospendere, in caso di impugnativa, la promulgazione della legge regionale, la quale però in mancanza di sospensiva, potrà entrare in vigore;

la quinta proposta prevede che le decisioni della Corte costituzionale relative a impugnazioni di leggi regionali da parte dello Stato, debbano essere pubblicate entro un anno dall'impugnativa. Secondo il sistema attuale passano molti anni e le leggi regionali non possono entrare in vigore. In tal modo il Governo nazionale riesce a sovrapporsi alla volontà democratica manifestata dalle Regioni ed a procrastinare l'attuazione della volontà normativa espressa dall'assemblea legislativa regionale;

il sesto punto riguarda la revisione e semplificazione dei meccanismi di controllo degli atti amministrativi. In merito è auspicabile una riforma, volta ad eliminare i controlli preventivi, instaurando invece un sistema di efficienti controlli successivi, come avviene in quasi tutti i Paesi europei. Con tale sistema si responsabilizzerebbero maggiormente le diverse pubbliche amministrazioni;

il settimo punto concerne la previsione di un passaggio della competenza in materia di tutela dei diritti dei gruppi etnici e delle minoranze linguistiche dallo Stato alle Regioni e alle Province autonome. È necessario riconoscere alle medesime — eventualmente anche attraverso un aggiornamento dell'articolo 117 della Costituzione — la competenza legislativa ed organizzativa in tale ambito, poiché esse soltanto hanno quell'immediato contatto con la realtà pluralistica e minoritaria che caratterizza lo Stato italiano. Del resto, i trentacinque anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione non depongono a favore dell'attività dello Stato in questa direzione; ne è una riprova il fatto che le correlate iniziative legislative di tutela sono rimaste per la maggior parte prive di concreto esito; per non parlare del mancato varo di molte delle norme di attuazione degli statuti speciali. Attribuendo alle Regioni la tutela delle minoranze, si otterrà un mutamento dell'*habitus* mentale ed il coinvolgimento dei costumi e della cultura di tutto il popolo che riconoscerà nella pluralità delle sue articolazioni (minoranze,

gruppi etnici, gruppi minoritari, ecc.), un fattore di arricchimento culturale, e non invece di depauperamento;

l'ottavo punto concerne, fermo restando l'attuale sistema bicamerale paritario, la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, i cui membri siano eletti dai rispettivi Consigli regionali. Il ruolo della seconda Camera, in uno Stato fondato sulle autonomie regionali, è proprio questo: consentire alle Regioni di non essere staccate, ma presenti anche nell'ambito decisionale dello Stato.

Con ciò inoltre si conseguirebbe l'obiettivo di una precisa e funzionale differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento.

Infine, con il criterio di elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali si verrebbe a rispecchiare efficacemente la struttura regionale del Paese ed emergerebbero precipuamente in seno al Parlamento gli interessi regionali, la realtà storica e civile dello Stato e soprattutto il suo pluralismo.

Una tale riforma conseguirebbe altresì l'obiettivo di rivalutare l'originaria idea dei padri costituenti (articolo 57 della Costituzione), poi svuotata dalla prescrizione del suffragio universale formulata nella Carta costituzionale (articolo 58 della Costituzione);

il nono punto riguarda l'assestamento del quadro di autonomia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano attraverso il completamento delle norme di attuazione, nonché il trasferimento a tali enti di tutte le competenze già attribuite alle regioni a statuto ordinario, di cui fossero ancora sprovviste;

il decimo punto prevede la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano a tutti gli atti preparatori ed esecutivi concernenti le scelte della Comunità economica europea; il riconoscimento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano del potere di applicare direttamente le direttive comunitarie dettagliate e vincolanti che riguardino materie di competenza regionale, ancorché esse non siano state recepite dallo Stato; il riconoscimento a tali enti territoriali del potere di dare attuazione con atti amministrativi a tutte le normative comunitarie. Si noti che la mancata attuazione delle normative comunitarie dettagliate e vincolanti da parte delle regioni, nelle materie di loro competenza, costituisce illegittimo ritardo e conseguente inadempimento ingiustificato dei vincoli derivanti dal Trattato CEE;

con l'undicesimo punto si vuole pervenire a una profonda revisione dell'impianto dell'Amministrazione dello Stato e soprattutto dei Ministeri. È una riforma che giudico indispensabile per il rilancio delle regioni. Tutti vediamo come nel sistema attuale sono stati mantenuti gli organici delle posizioni dirigenziali (in parte largamente aumentati) senza che si sia proceduto ad alcuna verifica delle funzioni svolte, per cui si ha un accavallamento di burocrazia statale e regionale in ordine alle stesse funzioni;

L'ultimo punto si riferisce all'esigenza di riconoscere la realtà costituzionale dando nell'ambito della Costituzione (articolo 116) alle province autonome di Trento e Bolzano quel riconoscimento di autonomia regionale differenziata di cui nella realtà istituzionale sono da tempo investite. Si tratta anche di soffermarsi sull'attuazione degli accordi internazionali riguardanti l'autonomia particolare della provincia autonoma di Bolzano, dove permangono numerosi punti di contrasto, che da tempo avrebbero dovuto essere superati.

2.9. Sin dall'inizio era chiaro che nell'attuale realtà politica c'era poca speranza che le anzidette proposte di riforma dirette a raggiungere una maggiore regionalizzazione potessero trovare accoglimento nella « Commissione Bozzi », tutta protesa a discutere i problemi della revisione delle leggi elettorali (argomento che ha assorbito gran parte del dibattito) e la riforma delle istituzioni che fanno capo allo Stato.

Ciononostante non sono mai venute meno in me la certezza e la convinzione che la riforma istituzionale e costituzionale avrebbe dovuto essere indirizzata verso l'ampliamento delle autonomie regionali.

Questa mia opinione è basata non solo sull'esperienza che il cittadino italiano ha fatto negli ultimi quaranta anni, ma anche sul raffronto con gli altri paesi europei: quando in uno Stato vi sono fasce territoriali distinte, i fenomeni culturali, sociali ed economici delle diverse zone non possono essere governati adeguatamente attraverso una accentuata centralità.

In sostanza, per risultare innovatrice ed efficace, la riforma istituzionale avrebbe dovuto essere indirizzata verso un decentramento legislativo ed amministrativo, conferendo maggiori competenze ed autonomie alle regioni.

In realtà, giova ripeterlo, essa ha seguito invece la strada opposta tendente verso un ordinamento istituzionale ancor più centralizzato, dimenticando che è stata proprio l'eccessiva concentrazione di poteri nello Stato, che da un lato ha causato la crisi delle istituzioni e dall'altro non ha soddisfatto le esigenze pluralistiche dei gruppi sociali che vivono nelle diverse zone del paese.

Questo progetto di riforma indirizzato verso un ulteriore rafforzamento del potere centrale fa sorgere grosse perplessità anche sotto l'aspetto dell'eccesso della spesa pubblica dell'amministrazione centrale, che ha assunto aspetti tali da imporre un immediato ridimensionamento e decentramento. Si tenga conto che nel 1983 l'impegno per spese finali dello Stato era di 260.149 miliardi. Di tale somma lo Stato ha trasferito alle regioni e alle province autonome di Bolzano e Trento (totale trasferimenti correnti e conto capitali al netto dell'assistenza sanitaria) lire 19.905 miliardi, pari al 7,6 per cento, nonché alle province e ai comuni 20.136 miliardi, pari al 7,7 per cento (fonte: relazione della Corte dei conti).

I predetti dati non sono comprensivi della spesa per assistenza sanitaria e psichiatrica, che ammonta a 31.014 miliardi, pari all'11,9

per cento; ma tale trasferimento, basato sulla riforma sanitaria dello Stato e riflettente una sua gestione decentrata, non può essere considerato come direttamente effettuato nei confronti delle regioni per l'esercizio delle loro attribuzioni. Sarebbe cioè un dato falsante se si volesse inserire questa cifra nei trasferimenti che si fanno alle regioni per l'esercizio delle loro competenze regionali.

È interessante a questo proposito fare il raffronto con altri paesi. Negli anni '70 la spesa finale era così ripartita: Svizzera (Stato centrale 35,9 per cento, Cantoni 35 per cento, amministrazioni locali 29,1 per cento); Gran Bretagna (Stato centrale 65 per cento, enti locali 35 per cento); USA (Stato federale 49,2 per cento, Stati dell'Unione 24,6 per cento, amministrazione locale 26,2 per cento); Germania federale-RFT (Stato federale 43,6 per cento, Länder 32,2 per cento, amministrazione locale 24 per cento); Canada (Stato centrale 47,5 per cento, regioni 34,9 per cento, amministrazioni locali 17,6 per cento) (fonte R. J.-Bennett).

Lo stesso discorso vale per il pubblico impiego. Su un complesso di 3.636.000 pubblici dipendenti (1983), gli impiegati dello Stato sono 2.285.000, cioè il 62,84 per cento (comprensivo dei dipendenti delle aziende di Stato), mentre le regioni e le province autonome hanno in totale solo 68.000 unità, pari all'1,87 per cento (fonte: Ministero per la funzione pubblica).

È sintomatico il fatto che dopo la creazione delle regioni a statuto speciale (1948) e quelle a statuto ordinario (1970) i dipendenti dello Stato, anziché decrescere, sono aumentati in larghissima misura, creando un notevole aggravio per la spesa pubblica, nonché un ampliamento dell'amministrazione centrale che spesso è anche un doppione delle funzioni attribuite alle regioni.

Dal raffronto di questi dati si evince che nel sistema italiano lo Stato è sovrastrutturato e che esso ha urgente bisogno di un decentramento e non di un accentramento dei poteri. Nello stesso tempo l'esame analitico dell'attività regionale ci consente di constatare che gran parte delle regioni, nonostante la limitatezza dei trasferimenti ad esse devoluti, hanno esercitato abbastanza bene le attribuzioni e i compiti loro affidati.

Questa situazione doveva essere presa in considerazione dalla « Commissione Bozzi » per essere riformata con assoluta priorità attraverso un ampio decentramento, che purtroppo, è totalmente mancato.

È tragico dover constatare che la riforma proposta da tale Commissione sia, dal dopoguerra in poi, la prima riforma istituzionale in Europa che si indirizza verso un rafforzamento delle istituzioni centrali dello Stato, anziché verso un rafforzamento delle autonomie regionali.

Infatti, anche negli ultimi anni, nell'ambito europeo, tutte le riforme costituzionali ed istituzionali sono andate verso uno sviluppo delle autonomie locali. Basta pensare al Belgio (legge costituzionale 17 luglio 1980, articolo 59-bis: Consigli di comunità), alla Francia (legge 5 luglio 1972, n. 519 e successive modifiche: Istituzioni delle regioni), alla Gran Bretagna (Bill 31 luglio 1978: Decentramento per il Galles e la Scozia, respinto poi dal *Referendum*

1° marzo 1979), alla Spagna (Costituzione 27 febbraio 1978, articolo 143 e seguenti: Comunità autonome).

Altrettanto preoccupante si presenta tale indirizzo sotto l'aspetto del turbamento di quell'equilibrio politico-istituzionale che nel dopoguerra è stato faticosamente raggiunto in Europa.

Mi riferisco alla nuova dimensione politica basata sull'equilibrio fra « Comunità europea », « Stato » e « Regioni », che in Italia ha il suo fondamento nella Costituzione del 1948 (articoli 11 e 114 ss.) e nei Trattati di Roma.

Qui entrano in gioco i trattati, le convenzioni e gli accordi internazionali su cui è basato questo equilibrio policentrico, che peraltro è un dato essenziale per il mantenimento della pace in Europa.

In questo equilibrio la « Regione politica » quale istituzione rappresentativa ha acquistato un ruolo speciale e tutti gli Stati europei si sono orientati nel senso di riconoscere ad essa una particolare rilevanza nella struttura comunitaria.

Penso ai vertici dei capi di governo di Parigi (ottobre 1972), Copenhagen (dicembre 1973), Parigi (dicembre 1974) in cui è stata varata la politica regionale che ha portato al Regolamento CEE n. 724/75 del 18 marzo 1975, istitutivo del Fondo europeo di sviluppo regionale e ai successivi Reg. n. 214/79 del 6 febbraio 1979 e Reg. n. 3325/80 del 16 dicembre 1980.

A questi principi politici diretti a uno sviluppo sempre maggiore del regionalismo tutti i Paesi membri continuano a dare la loro entusiastica adesione e un quotidiano sostegno.

Anche recentemente il Parlamento italiano ha dato il suo assenso al progetto di trattato che istituisce l'Unione Europea (approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984). L'unanime voto del Senato (10 maggio 1984) e della Camera dei Deputati (6 giugno 1984) « impegna il Governo ad approvare in tempi brevi il progetto di trattato, a sottoporlo alla ratifica del Parlamento e ad assumere idonee iniziative dirette ad ottenere l'approvazione degli altri Paesi della Comunità ». Tale progetto di trattato richiama espressamente « la necessità di permettere la partecipazione degli enti regionali alla costruzione europea secondo forme adeguate », fissa quale scopo dell'unione « l'eliminazione progressiva degli squilibri esistenti fra le sue regioni » (articolo 9) ed impegna tutti i Paesi in una decisa e chiara « politica regionale dell'unione » che è dettagliatamente descritta nell'articolo 58 del progetto stesso.

Di tutti questi impegni nella Relazione Bozzi e nei lavori della Commissione non vi è traccia alcuna, per cui viene da pensare che l'adesione unanime non sia stata adeguatamente riflessa o particolarmente convinta.

2.10 La meta dovrebbe essere il passaggio dallo Stato nazionale, semplicemente articolato in Regioni, ad uno Stato fondato sulle autonomie regionali nel senso proprio e moderno di un decentramento politico e non solo amministrativo. Indirizzarsi verso forme moderne di Stato federale significa muoversi di fatto verso quella possibilità di unificazione europea che purtroppo le attuali soluzioni centralistiche respingono in un futuro sempre più lontano.

Al punto in cui ci troviamo la speranza di avvicinamento all'unione politica europea appare legata nell'immediato a due ulteriori sostanziali riforme:

in primo luogo all'approvazione del progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (Parlamento europeo, 14 febbraio 1984) e alla sua successiva ratifica;

in secondo luogo ad un'azione comune che muova dal basso verso l'alto, assicurando in ogni Stato la presenza attiva e l'impegno unitario di un gruppo di uomini politici qualificati, disposti a promuovere nel loro Parlamento nazionale e presso il loro Governo centrale le autonomie e il federalismo europeo. In questo senso, bisogna far partire l'invito ai parlamentari di tutti gli Stati europei a farsi portatori nei loro Parlamenti nazionali di una comune, ma soprattutto « contemporanea » iniziativa legislativa che tenda, attraverso modifiche istituzionali, a trasferire una parte delle sovranità nazionali alla Comunità europea o ad altra struttura europea sovranazionale, per dare ad essa attribuzioni e poteri dispositivi in tutto l'ambito europeo.

Certo, l'esperienza ci insegna che i movimenti di periferia non partono favoriti ed è prevedibile che le difficoltà che sorgeranno nei parlamenti nazionali saranno infinite. Ma non essendovi altre possibilità, è questa la strada concreta e costruttiva oggi percorribile: una modifica istituzionale del genere, basata sull'iniziativa parlamentare (o popolare) e diretta in particolare alla creazione di un comune modello di federalismo europeo, costituisce una ipotesi di rilancio politico-istituzionale che i giovani dimostrano di condividere e per la realizzazione della quale sembrano disposti a collaborare con entusiasmo.

3. — PARLAMENTO, SISTEMA ELETTORALE, PARTITI POLITICI.

3.1. In ordine al Parlamento, al sistema elettorale e ai partiti politici su cui si regge la democrazia, i temi di fondo — che in vista di riforme istituzionali devono essere messi in discussione — sono molti.

3.2. Il primo argomento da affrontare riguarda la struttura del Parlamento.

Anche a mio giudizio il nodo della struttura bicamerale o monocamerale deve sciogliersi a favore del mantenimento della formula bicamerale. Giustamente è stato detto dal Presidente Bozzi che il bicameralismo è una non rinunciabile garanzia di democrazia del nostro sistema. Del resto non credo che attualmente si riuscirebbe a realizzare la struttura monocamerale, poiché — vigenti i sistemi democratici — non si otterrebbe comunque quella maggioranza assoluta richiesta nella seconda votazione per far passare una legge costituzionale del genere.

Difficilmente il Senato o la Camera dei Deputati sarebbero disposti ad autodissolversi. La proposta monocamerale ci sembra quindi in atto irrealizzabile.

3.3. Aggiungo che sono favorevole anche al mantenimento di un bicameralismo paritario, ritenendo peraltro che non sia produttiva la proposta contenuta nella Relazione Bozzi (punto 4.5.) di fare del Senato una Camera con particolari funzioni di controllo e di indirizzo.

È vero che il bicameralismo perfetto causa ritardi nella approvazione delle leggi, per cui è universalmente avvertita l'esigenza di portare un correttivo alle attuali procedure parlamentari spesso inutilmente ripetitive (con le ben note conseguenze negative). Tuttavia bisogna dire che tale sistema assicura al contempo quel controllo da parte dell'altro ramo del Parlamento che in molte occasioni è risultato prezioso.

Sarebbe quindi opportuno introdurre esclusivamente l'istituto del silenzio-accoglimento nel senso che l'approvazione dell'altra Camera dovrebbe avvenire entro sessanta giorni — diversamente il progetto di legge si considera approvato — salvo che si tratti, ovviamente, di leggi che per la loro natura necessitino di particolare attenzione, sul tipo di quelle cui fa riferimento la Costituzione all'articolo 72, ultimo comma.

3.4. L'obiettivo di una precisa differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento la si può ottenere solo con una nuova valutazione del ruolo del Senato.

La soluzione migliore ribadisco essere quella di un aggiornamento dei criteri di elezione dei suoi membri al fine di rispecchiare efficacemente — con elezioni di secondo grado da parte dei consigli regionali — la struttura regionale del paese e l'emergere precipuamente in seno alla medesima degli interessi popolari, della realtà storica e civile dello Stato e soprattutto del suo « pluralismo ». Ne consegue la necessità di una modifica del dettato costituzionale, così rivalutando la originaria idea dei padri costituenti (articolo 57 della Costituzione) poi annacquata dalla prescrizione del suffragio universale formulata nella Carta (articolo 58 della Costituzione).

3.5. Per quanto attiene all'esercizio della funzione legislativa, desidero rilevare che, a nostro avviso, dovrebbe essere soppresso il terzo comma dell'articolo 72 della Costituzione, per il quale i Regolamenti parlamentari possono « stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari... ». Da tempo ritengo che questa norma sia da abolire trattandosi di un sistema che non porta alcun utile al nostro sistema legislativo. Con l'attuale sistema, che appunto si basa sull'articolo 72, soprattutto praticato dalla Camera (in misura inferiore dal Senato) noi constatiamo che, a forza di avere Commissioni legiferanti, siamo in presenza di una proliferazione legislativa del tutto abnorme. A questo si aggiunge la scarsa pubblicità dei lavori delle Commissioni, i cui resoconti stenografici possono essere consultati solo dopo molto tempo. Questa mi sembra una forma non corretta di legiferazione, perché in contrasto con quel principio

della pubblicità delle sedute che deve essere alla base della nostra attività legislativa. Inoltre — e questo è l'aspetto più grave di cui tutti noi ci accorgiamo costantemente — le Commissioni in larga parte rappresentano interessi settoriali. È evidente, ad esempio, che nella Commissione lavoro siedano i sindacalisti e coloro che si interessano di materia di lavoro; che nella Commissione giustizia siedano avvocati e magistrati. Se è settoriale la rappresentanza in queste Commissioni, è chiaro che anche l'attività legislativa è settoriale e che, quindi, la legislazione delle Commissioni è una legislazione settoriale e di tutela di interessi settoriali. Sotto questo profilo ritengo che questo sistema debba essere almeno sottoposto ad un attento esame nella nostra prospettiva di riforma istituzionale e, in questo caso, ovviamente, costituzionale.

3. 6. La richiesta di una nuova disciplina del voto segreto mi trova personalmente consenziente solo nei limiti in cui essa sia modellata sul principio ispiratore in materia del regolamento del Senato. La disciplina del voto deve restare comunque autonoma prerogativa del Parlamento; una volta garantito tuttavia il rispetto del principio di chiarezza che deve informare il rapporto con il Governo, ogni qualvolta quest'ultimo richieda esplicitamente la fiducia di fronte ad una delle Camere, o tale questione riproponga per la votazione di momenti legislativi qualificati. Di qui la necessità di abolire la doppia votazione — palese sulla questione di fiducia e a scrutinio segreto per la votazione finale — sullo stesso oggetto in modo cronologicamente successivo. È chiaro che è una questione che interessa solo la Camera, però debbo dire che la contrapposizione fra Camera e Senato su un punto di tanta importanza e tanto qualificato, deve essere posta all'esame della nostra attenzione, perché riguarda questioni di principio fondamentale di giustizia costituzionale, su cui non possiamo chiudere gli occhi: spesso infatti abbiamo sperimentato le conseguenze negative di questo sistema, con crisi che non hanno toccato solo la Camera dei deputati, ma il Paese intero.

In ordine alla richiesta di « costituzionalizzazione » del principio che le Camere deliberino con voto palese, sorge invece qualche perplessità, trattandosi di materia che di norma è disciplinata dai regolamenti delle Assemblee parlamentari. In ogni caso, qualora si dovesse pervenire alla costituzionalizzazione, dovrà restare salvo comunque il principio della segretezza nella votazione di persone elette da ciascuna Camera quali componenti di altri organi costituzionali o degli uffici interni, giusta le norme rispettivamente regolatrici e nel rispetto del principio generale già a suo tempo sancito dal testo unico della legge comunale e provinciale.

3. 7. In tema di regolamenti parlamentari ribadisco la mia ben nota perplessità sulla effettiva utilità della procedura instaurata con l'articolo 96-bis del regolamento della Camera dei deputati e 78 del regolamento del Senato. Si è finito — come era prevedibile — per offrire una corsia preferenziale ai decreti-legge, a proposito dei quali dovrò soffermarmi più ampiamente in seguito.

Questo non è nell'interesse dello Stato e non rispondeva certo alle intenzioni che hanno portato alla introduzione di questa disciplina.

Quindi, prima o poi si dovrà pervenire ad un ripensamento, evitando così il moltiplicarsi dei decreti che — anche se taluni non lo vogliono ammettere — costituisce una delle ragioni di « intasamento » dei lavori parlamentari.

3.8. In ordine alla questione dell'immunità e non responsabilità dei parlamentari — che già in un prossimo futuro sarà all'esame del Parlamento —, riterrei un grave errore (e un venir meno dei principi basilari della democrazia e della divisione dei poteri già largamente lesionati) operare in diminuzione, o attribuire addirittura ad altro potere dello Stato il giudizio sul loro mantenimento caso per caso. Anzi si dovrebbe prevedere un rafforzamento dei due istituti adeguato alla mutata realtà dei tempi e ad una esigenza di maggiore garanzia parlamentare. In un momento, come quello attuale, in cui in tutto il mondo si cerca di dare spazio alla libertà di opinione e di articolata espressione del pensiero politico, per meglio garantire questo fondamentale aspetto del funzionamento della democrazia è necessario potenziare la libertà di parola e di condotta dei parlamentari, e non limitarla. Il parlamentare deve essere libero e non preoccupato di trovarsi esposto alla reazione di altro potere.

3.9. Continuando il discorso sul Parlamento, si pone il tema della rivalutazione della funzione conoscitiva che ad esso appartiene in base ai principi costituzionali (con i cosiddetti *implied powers*) e ai regolamenti parlamentari del 1971 ove sono stati enucleati e definiti una serie di strumenti ed istituti prima ignoti o solo timidamente affacciati nella prassi. Non si può negare che questa funzione abbia trovato e trovi ostacoli alla propria completa esplicazione sia in un atteggiamento dell'esecutivo di « riservatezza » sui dati in suo possesso sia in timori, che talvolta hanno pervaso anche le forze politiche di maggioranza, di effetti pericolosi prodotti da una più compiuta informazione.

Non condivido né l'una né l'altra posizione: a mio avviso il Parlamento deve avere a disposizione, per i suoi momenti decisionali, le stesse informazioni che l'esecutivo o altri organi statali hanno acquisito in virtù della loro posizione nell'ambito dell'ordinamento. Se la conoscenza è il presupposto di una corretta decisione, non può essere precluso ad alcuno degli organi titolari del potere di decisione di disporre di una conoscenza pari a quella degli altri titolari. E d'altronde sia i regolamenti del 1971 sia alcuni recenti esempi di legislazione ordinaria — basti pensare alle funzioni di talune Commissioni bicamerali o al collegamento con i terminali della Ragioneria dello Stato (articolo 49 della legge n. 526 del 1982) — attestano la correttezza di questa linea e la sua opportunità politica. Non condivido nemmeno i timori che possono derivare da una maggiore informazione del Parlamento: ciò semmai porterà ad un più consapevole appoggio di scelte politiche e con-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sentirà di superare qualche particolarismo o settorialismo talvolta presenti nelle singole forze parlamentari.

Naturalmente si postula la necessità della predisposizione di adeguate strutture di supporto ad una esatta lettura della informazione in Parlamento, cui si potrà provvedere con semplici atti interni delle due Camere.

3. 10. Per quanto riguarda l'Amministrazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (e delle altre Amministrazioni che godono il beneficio dell'*interna corporis*), sarebbe tempo di prevedere un controllo successivo, almeno contabile, da parte della Corte dei conti. Non si vede la ragione di opportunità — al di là dei principi costituzionali evocati dalla Corte costituzionale — per cui la contabilità di determinati organi costituzionali debba essere sottratta al controllo esterno. È un problema che nessuno osa affrontare. Se si vuole però parlare seriamente di riforme istituzionali, anche questa proposta deve risultare agli atti della nostra Commissione.

3. 11. La necessità di conservare il sistema proporzionale nell'elezione a suffragio universale diretto della Camera dei deputati si riconnette all'opportunità di salvaguardare quel pluripartitismo che appare giustamente connaturato alla democrazia in paesi in cui il pluralismo sostanzia ad ogni livello la realtà sociale ed istituzionale.

Oltretutto non è il pluripartitismo, con la sua variegata composizione e la diversissima consistenza elettorale dei singoli partiti, l'elemento determinante della supposta « ingovernabilità » intesa come pretesa mancanza di continuità dell'azione politica del Governo. Non v'è dubbio che esso implica continui rimpasti di governo, ma, in sostanza, le 42 crisi succedutesi dal dopoguerra ad oggi non hanno portato cambiamenti radicali all'indirizzo politico, bensì un suo continuo e flessibile aggiustamento correlato ai costanti mutamenti della società civile. Quindi, pur sembrando un paradosso, non si è avuta instabilità in Italia, ma piuttosto una continuità di linea ed indirizzo governativo come in pochi altri paesi d'Europa.

Così il cambiamento dei componenti delle singole compagini governative non comporta effetti traumatici sulla pubblica amministrazione (come può avvenire in paesi informati al bipartitismo e al principio della periodica alternanza di governo). Ne deriva una posizione neutrale e privilegiata a un tempo della pubblica amministrazione che peraltro, di fatto, acquisisce in quest'ottica di cambiamenti continui un ruolo ed una collocazione preminenti: proprio perché essa è meno esposta a repentini mutamenti dell'indirizzo politico sul tipo di quelli che si determinano, con conseguenze non sempre positive e con notevoli salti nella continuità dell'azione amministrativa, nei paesi ispirati al principio dell'alternanza e del bipartitismo (peraltro anch'esso oggi in crisi). L'accentuata flessibilità degli strumenti di rappresentazione degli interessi politici e di loro aggregazione attraverso i partiti trova riscontro ormai an-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

che nella società italiana, attraverso la suddivisione in correnti sia nei partiti di raccolta sia in quelli ad impostazione ideologica.

3. 12. Connessa con la tematica del pluripartitismo è la questione della riforma della legislazione elettorale. È evidente che io, come rappresentante di un partito locale, tendo a conservare il sistema proporzionale nelle elezioni a suffragio universale diretto alla Camera dei deputati e ad escludere qualsiasi formula di cosiddetta percentuale minima (sia essa del 5 per cento o del 3 per cento) o altra clausola di sbarramento.

Una grossa preoccupazione sorge quindi nei confronti del documento presentato dai Commissari Scoppola, Barbera, Giugni, Pasquino, Pontello, Lipari e Segni (Relazione Bozzi 13. 4.) che — a giudicare dalle firme — avrebbe una larga maggioranza parlamentare.

Tale documento propone un nuovo sistema elettorale ispirato ai seguenti criteri:

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

la scelta dei candidati per i collegi uninominali avviene attraverso elezioni primarie regolate per legge;

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;

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;

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

Dico subito che se si dovesse pervenire ad una soluzione del genere (che considero un passo indietro in un paese così variopinto e pluralistico, con tante diversità di tradizioni e culture nate e cresciute nelle singole regioni), occorrerebbe trovare comunque una soluzione per quelle zone in cui vivono varie etnie e popolazioni di lingua diversa, perché l'imporre un sistema che volesse limitare la rappresentanza parlamentare a questi gruppi etnici o a queste minoranze, sarebbe fonte di un gravissimo attrito e un gesto che si verrebbe a trovare in palese contrasto con l'articolo 6 della Costituzione, che prevede misure di tutela speciale e non già il « dimezzamento » della rappresentanza delle minoranze in Parlamento.

3. 13. In tema di libera associazione in partiti politici la « Commissione Bozzi » propone una modifica dell'articolo 49 della Co-

stituzione nel quale dovrebbe essere inserito un ultimo comma del seguente tenore:

« La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze ».

Se questa norma fosse approvata dal Parlamento, farebbe sorgere, — dato il suo contenuto dettagliato e cogente — in capo ai singoli iscritti « diritti » non solo nei confronti della direzione del partito, ma anche di tutti gli altri iscritti.

In sostanza, l'attività del partito politico e la sua gestione saranno in tal caso assoggettate al controllo del potere giudiziario e quindi il « terzo potere » avrà ingerenza diretta nella vita interna dei partiti politici.

Una soluzione del genere e una simile invasione di campo non servono certo alla democrazia.

4. — PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.

4. 1. Per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica, condivido il parere della maggioranza della Commissione, che ritiene sia preferibile mantenere il sistema attuale di elezione indiretta, poiché esso non ha dato luogo a gravi inconvenienti; anzi il più delle volte ha portato al risultato di una più attenta valutazione in sede parlamentare e di una rimediazione anche nell'ambito dei partiti (cosa che nel caso di elezione diretta non sarebbe possibile). Peraltro non si rintracciano nella elezione indiretta quelle forme di accordo preventivo tra le forze politiche a cui spesso la critica dell'attuale sistema fa riferimento. In verità quasi sempre l'accordo preventivo o supposto tale si è mostrato inattuabile, e sono stati eletti in tutta libertà presidenti affatto diversi da quelli inizialmente designati sulla base degli accordi preordinati.

Le ragioni che ci devono indurre al mantenimento del sistema attuale e a non deferire tale elezione al voto popolare si riflettono anche nell'inutilità di una riforma siffatta a fronte degli effettivi poteri del Capo dello Stato: a meno che non si voglia precludere per questa via ad un ampliamento dei suoi poteri, ciò che risulterebbe a mio giudizio in contrasto con il regime di democrazia parlamentare, che ispira tutto l'impianto della Costituzione e che vede nel Parlamento e nei Consigli regionali i centri di potere e gli organi di mediazione del pluralismo sociale e di quello politico che caratterizza la società.

Penso quindi che la forma attuale di elezione indiretta sia quella che meno ha mostrato una effettiva necessità di rinnovamento.

Coordinando l'attuale elezione indiretta del Presidente della Repubblica con la nostra proposta di un Senato composto dai rap-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

presentanti delle regioni, sorge il problema se sia da mantenere anche la rappresentanza diretta dei tre delegati per ogni regione prevista dall'articolo 83 della Costituzione, avendosi in tal caso oltre ai rappresentanti del Senato, eletti dalle regioni, anche questi altri 58 rappresentanti regionali. Sono dell'avviso però che, anche qualora si dovesse arrivare ad un Senato eletto in forma indiretta dalle regioni, il sistema attuale, previsto dall'articolo 83 della Costituzione, sia da mantenere, giovando la presenza dei 58 rappresentanti che partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica con una investitura specificamente conferita dai rispettivi Consigli regionali.

4. 2. Il secondo problema riguarda i poteri e le funzioni del Presidente della Repubblica; ritengo che siano da mantenere quelli che egli attualmente ha. L'esperienza mostra che basta esercitarli nella pienezza delle prerogative che costituzionalmente sono date al Presidente della Repubblica, per scaturirne un'attività tale da non richiedere modifiche costituzionali. E anche per quanto riguarda l'argomento relativo al potere del Presidente di gestire la crisi di Governo, sono del parere di mantenere la situazione attuale, lasciando quindi al Presidente della Repubblica gli ampi poteri da lui attualmente detenuti.

4. 3. Il terzo punto riguarda la durata del mandato presidenziale. A suo tempo — in sede di Comitato di studio che ho citato all'inizio — mi espressi per il suo mantenimento a sette anni, così come essa venne stabilita dai costituenti, al fine di una opportuna differenziazione fra durata della legislatura e durata della carica del Presidente della Repubblica. Debbo dire che su questo argomento ho avuto un ripensamento e non sono più convinto di quanto ebbi a suo tempo a sostenere. Di conseguenza, nella « Commissione Bozzi » (seduta 9 febbraio 1984) ho espresso opinione diversa e cioè che il termine di sette anni sia eccessivo e che sarebbe opportuno ridurlo a sei. Richiamo a questo proposito l'attenzione sui lavori preliminari dell'Assemblea costituente che riteneva conforme al sistema del governo parlamentare stabilire una diversa durata per tutti gli organi supremi costituzionali. Quindi si prevedero cinque anni per la Camera, sei per il Senato, sette per il Presidente della Repubblica. Poi gli anni della legislatura sono stati portati a cinque sia per la Camera sia per il Senato, e pertanto il mandato del Presidente della Repubblica non dovrebbe essere di due anni più della legislatura, ma essere ridotto a sei anni. Potrebbe sembrare una questione di modesta rilevanza, invece non lo è. Se si fanno i conti notiamo che in trentacinque anni di democrazia parlamentare, con una durata in carica del Presidente di sette anni, abbiamo avuto due legislature in cui il Parlamento non poté eleggere il Presidente della Repubblica; se la durata fosse stata di sei anni, soltanto una sarebbe stata la legislatura che non lo avrebbe potuto eleggere.

Pertanto, modificando quanto in precedenza ho detto sull'argomento, sono dell'avviso che sia opportuno abbreviare la durata dell'incarico ed è questa quindi la mia proposta.

4. 4. In quarto luogo non concordo con la maggioranza della « Commissione Bozzi » nel punto in cui prevede la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica. In sostanza la relazione Bozzi propone che l'articolo 85 della Costituzione sia così modificato: « Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile ».

A prescindere dal fatto che il momento per avanzare una simile riforma lascia sorgere qualche perplessità (è già aperto il semestre bianco) e che la proposta potrebbe avere il sapore di indirizzarsi contro una persona anziché verso la revisione del sistema costituzionale, essa non convince nel merito. In effetti non ricorrono serie ragioni per escludere la rieleggibilità immediata consentendo invece quella a tempi alternati, specie se si accogliesse la proposta di ridurre la durata del mandato. Anzi, l'alternanza invoglia e facilita l'accordo fra due partiti che hanno la maggioranza in Parlamento di alternarsi nel mandato presidenziale (A-B - A-B), impegnando così reciprocamente per 28 anni il seggio presidenziale ($2 \times 7 + 2 \times 7$). Stante i poteri del Presidente della Repubblica (nomina del Presidente del Consiglio), un simile accordo potrebbe diventare alquanto pericoloso per le libertà democratiche.

5. — GOVERNO.

5. 1. Si inserisce in esso il discorso relativo alla riforma della pubblica amministrazione. L'esigenza di una effettiva riforma della pubblica amministrazione, tanto negli organi che nelle procedure, giusta la linea propugnata da tempo dai responsabili di governo preposti al settore e rimasta finora nell'ambito di utili studi e buoni propositi — salvo riforme settoriali, risultate in parte non fattibili se non addirittura inoperanti (in quanto non inserite in un quadro unitario e coordinato) — si postula nel sistema vigente proprio perché la pubblica amministrazione opera in esso in modo continuativo, garantendo una visione dei problemi emergenti della società civile non traumatizzata da immediate ripercussioni in sede partitica e dall'impatto dei continui mutamenti governativi, e perciò tendenzialmente ancorata ad una valutazione più rispondente a criteri tecnici. Avendo quindi nel sistema attuale la pubblica amministrazione il dovere di garantire chiarezza e trasparenza del suo operato e modernità delle procedure e dei tempi che lo informano, si determina l'esigenza immediata di pervenire ad un suo globale riordino, anche con la formulazione di una moderna legge sul procedimento amministrativo (coordinata con l'adeguamento della procedura dei ricorsi di fronte agli organi della giustizia amministrativa). Tale legge regolatrice in modo generale dei modi e dei tempi di svolgimento dell'azione pubblico-amministrativa, con riferimento ai provvedimenti attesi da ogni singolo portatore di interesse fra i cittadini, postula poi anche un'opera di sfrondamento della normativa vigente e una sua sostanziale delegificazione cui già ho fatto cenno e all'approntamento della quale potrebbero essere chiamati, d'intesa con le regioni, tutti gli attuali dicasteri articolati nelle loro singole direzioni generali.

5.2. Così inquadrato il problema della riforma della pubblica amministrazione, ne discende l'opportunità di operare contestualmente per quanto concerne il nuovo assetto della Presidenza del Consiglio ad essa necessariamente collegato. In tal modo si verrebbero a rafforzare, anche attraverso la predisposizione di più adeguati uffici, i poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio e l'azione collegiale del Governo: ciò che, in un sistema ispirato al pluripartitismo, appare imprescindibile garanzia del coordinato operare della coalizione governativa, rispecchiando così, anche la sostanza della volontà dell'elettorato e le indicazioni politiche da esso pervenute e dal Parlamento esternate nella composizione della maggioranza di Governo.

Per quanto riguarda dunque la riforma della Presidenza del Consiglio sono del parere che la collegialità vada non solo mantenuta, ma rafforzata, costituendo essa un imprescindibile presupposto e fattore di equilibrio fra le forze politiche che formano la coalizione governativa. In questa prospettiva di rafforzamento della collegialità del Governo, va vista e riformata anche la posizione del Presidente del Consiglio al fine di un maggiore potere di controllo e di coordinamento del Consiglio dei ministri, così dirigendo e gestendo a livello di governo la coalizione partitica che è espressione della maggioranza parlamentare ed unificando le voci dei partiti rappresentati nel Consiglio dei ministri.

5.3. Per quanto riguarda il rapporto fra Governo e regioni, occorre partire — come già detto — dalla premessa che il dialogo fra Presidente del Consiglio e presidenti delle regioni debba essere intensificato e che non debba trasferirsi (con i relativi ampliamenti) alla Presidenza del Consiglio quel rapporto con i commissari del Governo giustamente oggi gestito dal Ministro dell'interno.

Solo i presidenti delle regioni sono l'espressione della volontà popolare e della realtà regionale in campo sociale, economico e culturale: così come vuole la Costituzione, che per questo punto non deve subire restrizioni e violazione alcuna.

5.4. Per quanto riguarda l'attività del Governo nel settore della decretazione d'urgenza dovremo trovare una limitazione, tramite una adeguata revisione dell'articolo 77 della Costituzione che fissi interventi specifici e chiarisca i presupposti.

La situazione degli ultimi tempi ha evidenziato che i decreti-legge aumentano di numero e di estensione con una intensità impressionante tale da intasare largamente il lavoro del Parlamento che si ritrova — con la reiterazione dei decreti — a dover trattare sempre la stessa materia. Ma ciò che ci preoccupa maggiormente è che l'attività di decretazione d'urgenza porta necessariamente ad una parziale estromissione dell'opposizione dalla attività legislativa.

Nei confronti dei decreti l'opposizione detiene infatti un potere di controllo e di emendamento in Parlamento, ma questo è limitato, trovandosi i parlamentari di fronte a situazioni già consolidate nell'orbe giuridico, e che hanno fatto insorgere diritti e

doveri per i cittadini, tanto da presentare spesso obiettive difficoltà di loro nuova disciplina e revisione.

Si ha quindi la formazione di un atto legislativo cui l'opposizione può partecipare solo *ex post* e in maniera comunque condizionata (e penalizzata). Ritengo, pertanto, che tutto il sistema della decretazione d'urgenza, che negli ultimi tempi ha registrato ritmi di sviluppo preoccupanti, debba essere riveduto e ridimensionato, in modo molto più ampio di quanto non sia stato previsto dalla « Commissione Bozzi ».

6. — CORTE COSTITUZIONALE.

6.1. Oltre alla questione già trattata riguardante i tempi di pubblicazione delle sentenze (sopra: 2.8.) mi soffermo qui specificatamente su due ulteriori argomenti.

Il primo riguarda la durata in carica del giudice che dovrebbe essere portata nuovamente a dodici anni come inizialmente previsto dall'articolo 135 della Costituzione. L'esperienza costituzionale di un giudice della Corte aumenta con il passare degli anni e non è certo opportuno sostituirlo quando è all'apice della sua capacità di giudizio.

Inoltre questa proposta serve a spoliticizzare la Corte. L'atto di rinnovo dei giudici è sempre legato a una scelta politica. Serve quindi alla giustizia costituzionale dilungare il più possibile la durata della carica e quindi ridurre gli effetti dell'influenza politica sul Giudice, garantendo nel miglior modo possibile l'indipendenza della Corte costituzionale dall'influenza del potere politico.

6.2. Il secondo argomento è quello della motivazione, e inerisce alla pubblicità della tesi di minoranza del Collegio (*dissenting opinion*).

Anch'io non concordo sull'opportunità di dare pubblicità alla tesi di minoranza del Collegio: questo per conservare l'unicità di indirizzo della giurisprudenza della Corte, salvi tutti gli eventuali mutamenti successivi.

7. — MAGISTRATURA E PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA.

7.1. In ordine alla Magistratura e più in generale ai problemi della giustizia, la « Commissione Bozzi » ha affrontato con molta attenzione alcuni temi di grande rilievo prospettando soluzioni che in larga parte mi trovano d'accordo.

Tratterò, pertanto, in questa sede solo alcuni problemi che mi sembra meritino di essere oggetto di un'ulteriore riflessione e di un più ampio dibattito.

7.2. Per quanto riguarda la possibile dipendenza politica del pubblico ministero, sono contrario all'eventualità di siffatta previsione, la quale costituirebbe una lesione del principio della divisio-

ne dei poteri e porterebbe necessariamente ad una sua politicizzazione, assoggettandolo non più alla magistratura, bensì all'influenza politica del potere esecutivo.

Peraltro bisogna decidersi. Se si vuole lasciare al pubblico ministero (come attualmente previsto dall'articolo 25 della Costituzione), l'esercizio dell'azione penale — soluzione che ritengo valida —, dovrà in ogni caso essere lasciata inalterata la sua appartenenza alla magistratura, in modo tale da escludere ogni possibilità d'ingerenza da parte del potere politico nella sua attività.

In quest'ottica d'indipendenza totale del pubblico ministero, si colloca anche la mia convinzione che non sia opportuno procedere alla divisione di carriera tra magistrati giudicanti ed inquirenti (e tantomeno consolidare questa divisione nella Costituzione), così come ritengo giusto lasciare al Procuratore generale della Cassazione l'attuale potere di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

La maggioranza della « Commissione Bozzi » sul punto si è mostrata, però, di contrario avviso.

7.3. Per quanto riguarda la responsabilità del giudice, sono favorevole a quella tendenza che vorrebbe accentuarne i profili disciplinari senza per questo introdurre una sorta di riparazione degli errori non gravemente colposi del giudice: perché se non vi è alcuna prova di dolo o di colpa grave, l'errore non deve mai comportare una responsabilità a suo carico.

E peraltro innegabile che negli ultimi anni nella Magistratura si sono riscontrate distorsioni, nonché qualche pericoloso sbandamento e straripamento di potere (sono noti i casi in cui il giudice ha tentato di sostituirsi al potere legislativo o esecutivo: numero chiuso nelle università, ecc.). Si tratta, però, di fatti isolati che non devono indurre ad un giudizio sfavorevole nei confronti della Magistratura nel suo insieme, o addirittura a muoversi verso prospettive di riforma che non siano ancorate al principio che il giudice è soggetto soltanto alla legge e che è inamovibile.

7.4. Un problema da risolvere attraverso una sostanziale riforma istituzionale è anche quello del reclutamento dei giudici di carriera. In particolare va sottolineata l'esigenza di avere un maggior numero di giudici di carriera, evitando il proliferare dei magistrati onorari e prevedendo, un diverso e più accurato sistema di selezione.

7.5. La riforma dei codici resta il problema centrale e prioritario nell'opera di riforma della giustizia. Come regola bisogna dare priorità alle grandi riforme dei codici, respingendo lo stillicidio di iniziative legislative e quella miriade di leggi settoriali che — quando riguardano una materia che è oggetto di codificazione — creano una notevole confusione, determinano l'esigenza di continui aggiornamenti dei codici e procurano incertezza e smarrimento negli operatori del diritto.

In quest'ottica della riforma dei codici, di particolare rilievo appare l'approvazione della legge delega per la riforma del codice di procedura penale, approvata dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato della Repubblica.

Se si vuole attuare seriamente la riforma dei codici, occorre però rivedere la tecnica legislativa di approvazione invalsa nelle Camere, che peraltro non si avvalgono nemmeno del preventivo contributo degli operatori del diritto, ossia della Magistratura, del Consiglio dell'Ordine degli avvocati e delle università.

Ogni azione di riforma dei codici deve essere globale e unitariamente concepita, a nulla giovando un'opera che non sia preceduta da un parere sulle norme di maggior rilievo.

Si noti che nel sistema attuale (per salvaguardare la divisione e l'autonomia dei poteri) l'apporto degli operatori del diritto è limitato ad audizioni « informali », di cui per regolamento non rimane nemmeno traccia negli atti preparatori.

7.6. Un problema di grande rilievo che doveva essere affrontato in sede di riforma riguardava la regolamentazione nell'ambito comunitario dei diritti fondamentali. La Corte di giustizia CE li fa risalire a tre fonti:

in primo luogo alle norme di principio dei « trattati comunitari » e cioè ai « diritti fondamentali interni della Comunità »;

in secondo luogo ai « principi generali del diritto », da non confondere con i principi del diritto comunitario;

in terzo luogo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle altre Convenzioni europee ratificate da tutti i Paesi membri della Comunità.

Nell'ambito del primo gruppo, cioè dei « diritti fondamentali interni della Comunità » (che trovano la loro fonte nelle disposizioni di principio dei trattati comunitari) rientrano il divieto di discriminazione (articolo 7 Trattato CEE), la libertà di circolazione dei lavoratori (articolo 48 del Trattato CEE), il diritto di stabilimento (articolo 52 Trattato CEE), il diritto di prestazione di servizi (articolo 59 Trattato CEE), la parità di retribuzione e l'eguaglianza fra uomo e donna (articolo 119 Trattato CEE).

La Corte di Giustizia CE si richiama poi — ed è questa la seconda fonte — ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali di diritto, individuando quelli ai quali essa riconosce preminenza nella scala gerarchica delle fonti aventi efficacia nell'ambito comunitario.

Ciò porta la Corte di Giustizia CE ad affermare che nell'ambito della sua competenza essa garantisce l'osservanza dei diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali di diritto e che « nel garantire tutela di tali diritti, essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili

con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati» (Corte di Giustizia CE sentenze in causa nn. 44/79, 4/73, 11/70).

Qui sorge ovviamente la domanda se la Corte di Giustizia CE, dovendosi ispirare ai principi fondamentali che stanno alla base degli ordinamenti giuridici dei dieci Paesi membri tutt'altro che omogenei, nonché ai diritti fondamentali espressamente previsti dalle leggi costituzionali degli stessi Paesi, debba attenersi in sostanza a quelle leggi che segnano un *maximum standard*, o, viceversa, a quelle che segnano un *minimum standard*.

La risposta affermativa alla prima ipotesi dovrebbe essere scontata: la tutela dei diritti fondamentali in campo comunitario non può essere inferiore a quella esistente nei Paesi membri più progrediti. Diversamente si perverrebbe ad un inaccettabile regresso nella tutela dei diritti inalienabili a danno delle società più libere e moderne.

Infatti, un regresso comunitario in questo campo fondamentale non solo verrebbe a ledere nei soggetti appartenenti ai Paesi membri più progrediti diritti inalienabili garantiti dal proprio ordinamento, ma — e questo è il risultato più grave — farebbe anche venir meno quella fiducia nelle finalità della CE, che è alla base del discorso comunitario. Se questa tendenza già in atto da parte della Corte di Giustizia CE a imporre l'osservanza del *maximum standard* troverà adeguato sviluppo e riconoscimento, vorrà dire che effettivamente sta nascendo un nuovo « ordine pubblico comunitario ».

Per l'esattezza avremo allora accanto all'ordine pubblico che emerge dai singoli ordinamenti degli Stati membri anche un « ordine pubblico della Comunità europea », che nell'ambito delle finalità dei trattati comunitari farà valere come suoi principi quelli dei Paesi più progrediti, che si affermeranno sugli altri ordinamenti nazionali e, per quello che ci interessa, sugli ordinamenti penali meno evoluti, portando tutti i Paesi membri ad allinearsi su valori di *maximum standard*.

È uno sviluppo di grande portata che, sia nell'ambito teorico sia nella sua pratica applicazione, sta aprendo la porta a nuove riforme o quantomeno mostra l'esigenza di coraggiose innovazioni legislative, che sono state purtroppo in larga misura ignorate.

La terza fonte di diritti fondamentali, richiamata nelle decisioni della Corte di Giustizia CE, è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Essa acquista rilevanza davanti alla Corte di Giustizia CE in due limitate ipotesi.

In primo luogo quando una norma comunitaria derivata o un atto della Comunità sia con essa in contrasto.

In secondo luogo quando una norma nazionale (per la nostra indagine una norma penale) sia confliggente con una norma comunitaria e sia nel contempo lesiva dei diritti fondamentali enunciati dalla Convenzione stessa.

Si aggiunga che non solo i diritti fondamentali enunciati nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo, ma anche i diritti fon-

damentali dichiarati in altre Convenzioni, purché siano state ratificate da tutti i Paesi membri della Comunità europea, trovano considerazione da parte della Corte di Giustizia CE (un classico esempio è costituito dalla Convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale).

Da alcuni anni a questa parte gli organi comunitari cercano di inserire nell'ambito dei trattati comunitari, e di recepire quindi nel diritto comunitario, il testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Se questa volontà politica dovesse avere successo, la Corte di Giustizia CE potrebbe esercitare nell'ambito comunitario un controllo di conformità ai diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione quale fine a se stesso, non legato cioè (come invece avviene attualmente) all'indagine su una norma comunitaria o su un atto della Comunità.

Si perverrebbe in tal modo da parte della Corte di Giustizia CE ad un'indagine di conformità ai diritti fondamentali comunitari (ivi comprese appunto le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) pressoché illimitata in forza degli articoli 164, 169, 170 e 177 Trattato CEE.

A questo punto può interessare vedere quali sarebbero le conseguenze sull'ordinamento degli Stati membri se realmente si arrivasse ad inserire la Convenzione europea dei diritti dell'uomo nei trattati comunitari.

È da ritenere innanzitutto che in tal caso le norme della Convenzione dei diritti dell'uomo sarebbero direttamente applicabili e come tali, con tutti gli effetti della *primauté*, comporterebbero alcune notevoli restrizioni alla sovranità dei Paesi membri.

Sotto il profilo giurisdizionale, inoltre, la Corte di Giustizia CE verrebbe ad avere un controllo sulla legislazione degli Stati membri e la possibilità di coordinare gradualmente e caso per caso, ma con un sistematico indirizzo unitario, tutte le norme di diritto sostanziale e processuale.

Nel cammino verso l'auspicata unificazione del diritto positivo europeo, sostenuto, con impegno negli ultimi trent'anni dalla dottrina, si tratterebbe di un notevole e importante passo in avanti. Grazie alla forza attuativa della Corte di Giustizia CE — pur restando limitata al settore sul quale incidono le norme della Convenzione europea — sussisterebbero serie possibilità di realizzare una normativa comune.

Ciò posto, resta da esaminare quanto finora si è fatto su questa strada.

Il risultato più importante è dato dalla dichiarazione comune sui diritti fondamentali firmata dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio CE e della Commissione CE, adottata il 5 aprile 1977. In essa i Presidenti delle tre istituzioni si sono fra l'altro impegnati a far rispettare, nell'esercizio dei loro poteri, i diritti fondamentali « quali risultano in particolare dalle Costituzioni degli Stati membri, nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ».

La Commissione CE, invece, più impegnata su questa strada, ma ovviamente anche meno fornita di responsabilità e di potere, ha presentato il 2 maggio 1979 un *memorandum* relativo all'adesione delle Comunità europee alla Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Successivamente, in data 10 dicembre 1980, si aveva anche il parere favorevole del Comitato economico e sociale delle Comunità europee in merito alla salvaguardia dei diritti dell'uomo nel contesto comunitario.

Infine anche il Parlamento europeo ha auspicato una soluzione a questo problema. Nella sua risoluzione del 16 novembre 1977 si fanno voti affinché sia affidato alla Corte di Giustizia CE il controllo diretto delle violazioni dei diritti fondamentali, quali dovrebbero essere sanciti da una futura « Carta europea dei diritti dei cittadini ».

Da ultimo va tenuto conto del fatto che da parte del Parlamento italiano (Atti Camera Deputati, 6 giugno 1984 - Atti Senato Rep. 8, 9 e 10 maggio 1984) è stata data unanime approvazione al progetto di trattato che istituisce l'Unione Europea. In tale progetto si riconosce che « l'Unione tutela la dignità dell'individuo e riconosce a ogni persona che rientri nella sua sfera di competenza i diritti e le libertà fondamentali quali risultano in particolare dai principi comuni delle Costituzioni degli Stati membri nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali » (Art. 4).

Anche da questo atto di adesione emergeva l'esigenza di esaminare e di trattare questa materia che, per la sua straordinaria importanza, avrebbe dovuto essere presa in seria considerazione.

7.7. Nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali aventi riflessi costituzionali sui problemi della giustizia rientra anche la questione che riguarda la lingua da usare nell'interrogatorio e nel processo. Mi richiamo al testo del disegno di legge n. 691 approvato dalla Camera dei deputati ed ora all'esame del Senato n. 916 in cui è inserita una norma che riproduce un emendamento che ebbi a presentare all'epoca dell'approvazione della legge delega 3 aprile 1974, n. 108 (articolo 2, n. 83) che pone ai giudici di merito l'obbligo di esaminare ed interrogare gli appartenenti ad una minoranza linguistica nella loro madrelingua, e di redigere gli atti a loro indirizzati e i verbali in tale lingua, fermi restando gli altri diritti particolari sull'uso della lingua derivanti dalle leggi speciali (articolo 2, n. 99). Certo è diritto insopprimibile della parte principale del processo conoscere il capo d'accusa ed avere piena cognizione degli elementi di fatto e di diritto che suffragano l'imputazione a suo carico, o il procedimento contro di lui promosso.

Anche la Corte costituzionale ha sottolineato, nella sentenza n. 28 del 1982 relativa ad un cittadino del gruppo etnico sloveno, l'importanza del problema, delineandone gli esatti confini anche con riferimento al diritto internazionale, alla convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché alle norme delle Regioni a statuto speciale (articoli 99 e 100 Statuto Trentino-Alto Adige e articolo 38 Statuto Valle d'Aosta).

Nonostante questo chiaro monito della Corte costituzionale di tre anni fa e nonostante il voto espresso dal Parlamento con legge delega 3 aprile 1974, n. 108, e successive conferme, nulla è stato fatto in materia.

L'omissione è grave, trattandosi della salvaguardia di diritti fondamentali che doveva stare alla base delle nostre considerazioni in tema di riforme istituzionali (in questo caso anche costituzionali).

7.8. Connessa con i problemi della giustizia è la questione relativa all'attuazione delle direttive comunitarie. Tale questione è stata oggetto di varie decisioni da parte della Corte di Giustizia CE e dei giudici nazionali. È noto che la Corte di Giustizia CE ha affermato l'obbligo degli Stati membri di adempiere tempestivamente, attraverso adeguati strumenti legislativi, agli obblighi e ai termini contemplati da direttive comunitarie, ribadendo, con una serie di sentenze di identico contenuto, il principio che uno Stato membro non può invocare scusanti di alcun genere, quali « norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare la mancata osservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie » (C. giust. CE, sent. in cause nn. 300/81, 100/81, 29/81, 28/81, 171/80).

Aggiunge la Corte di Giustizia CE che non è consentito invocare difficoltà interne, ancorché esse fossero di natura costituzionale: gli impegni e i termini risultanti dalle direttive comunitarie vanno comunque osservati e considerati preminenti, per cui anche gli ostacoli di « natura costituzionale, non varrebbero a giustificare il ritardo o il rifiuto di adempiere agli obblighi imposti dai trattati comunitari » (C. giust. CE, sent. in causa n. 100/77).

È difficile non rendersi conto dell'urgente necessità di superare questa situazione, la quale, oltre a comportare effetti negativi evidenziati dal contrasto fra i Paesi membri e la Comunità e a impedire una seria programmazione, viola le libertà del cittadino e, soprattutto, la certezza del diritto. Circostanza questa che diventa particolarmente grave quando il diritto di tenere una certa condotta deriva da disposizioni dettagliate e specifiche di una direttiva ed esso viene impedito o comunque reso più difficile dalla normativa vigente in uno Stato membro.

Fatto sta, però, che quando si tratta di varare una direttiva tutti sono d'accordo, quando poi successivamente si tratta di darle attuazione con atti legislativi, sorgono puntualmente delle difficoltà.

A questo proposito non si può non ammettere che in tutti questi anni è mancata, e tuttora manca, un'esauriente « preventiva » informazione del Parlamento circa i progetti di direttive da parte della Comunità europea e quindi anche la possibilità di esprimersi e di dare indicazioni utili al Governo prima che si prendano decisioni definitive in sede comunitaria. Per ovviare a tale carenza è stata creata al Senato nel luglio 1978 un'apposita Giunta degli affari delle Comunità europee, dotata però di limitati compiti consultivi (analogo organo consultivo manca ancora alla Camera).

Così il Parlamento è lasciato nella sostanziale (anche se non assoluta) impossibilità di esprimersi nella fase di formazione delle direttive a livello comunitario (fase ascendente); mentre è poi obbligato a legiferare nella successiva fase di attuazione (fase discendente).

Le conseguenze che sorgono da questa disinformazione sono note: spesse volte solo quando la direttiva si trova all'esame del Parlamento si presentano in tutta la loro gravità i problemi inerenti all'attuazione delle direttive e solo allora si ha una presa di coscienza della necessità di provvedere con un atto legislativo che a volte incide sostanzialmente sull'ordinamento interno. I problemi cioè vengono alla luce quando tutto è ormai fatto e deciso in sede comunitaria.

Certo la situazione sarebbe diversa se il Parlamento fosse « preventivamente » cosciente del fatto che il Consiglio e la Commissione CE stanno emanando una direttiva. Il peccato sta quindi all'origine, nello scarso coinvolgimento del Parlamento nella fase che precede l'approvazione delle direttive.

Non si può negare che di questa situazione una certa colpa l'ha anche il Parlamento, che non ha quasi mai utilizzato le scarse, ma pur esistenti possibilità di influire direttamente sull'attività del Governo in sede comunitaria, al quale invece è stata lasciata ogni responsabilità nella delicata fase di elaborazione ed approvazione delle direttive da parte del Consiglio o della Commissione, con la conseguenza che solo quando è ormai troppo tardi il legislatore si accorge della notevole portata che alcune direttive hanno sull'ordinamento nazionale.

Questa constatazione ci fa ritenere quanto mai opportuna ed urgente una riforma istituzionale che preveda un adeguato coinvolgimento del Parlamento già nella fase ascendente, così come avviene nella maggior parte degli altri Paesi membri della Comunità.

A chiusura di queste riflessioni sui ritardi nell'attuazione delle direttive colpisce e contrasta anche la facilità con cui le direttive stesse sono emanate dagli organi comunitari. Notoriamente esse vengono approvate all'unanimità e rappresentano quindi scelte politiche unitarie del Consiglio e della Commissione, cioè scelte comuni a tutti i Paesi membri. Non si può fare a meno quindi di constatare che alla disponibilità e al consenso nella fase di approvazione segue puntualmente il ritardo o il dissenso nella fase di attuazione.

La sistematica non attuazione delle direttive ha portato negli ultimi anni ad un ragguardevole e pesante contenzioso fra la Commissione da un lato e i singoli Paesi dall'altro. Nel 1982 su un totale di 401 procedure d'infrazione iniziate dalla Commissione (ivi compresi i pareri motivati e le messe in mora), 81 riguardavano la Francia, 77 l'Italia, 42 l'Irlanda, 42 i Paesi Bassi, 39 il Belgio, 35 il Lussemburgo, 32 la Repubblica federale tedesca, 26 il Regno Unito, 24 la Danimarca e 3 la Grecia. E su un totale di 46 cause per inadempimento instaurate davanti alla Corte di Giustizia CE, sempre nel 1982, 14 riguardavano l'Italia, 9 il Belgio, 8 la Francia, 4 la Repubblica federale tedesca, 3 il Lussemburgo, 3 l'Irlanda, 2 il

Regno Unito, 2 i Paesi Bassi e 1 la Danimarca. A quest'attività di « giurisdizione contenziosa » della Corte va aggiunta la giurisdizione « non contenziosa ».

Lo sviluppo della situazione negli ultimi anni, in particolare nel quadriennio 1979-1982, era diventato molto pesante, a causa dei ritardi ed inadempimenti, di cui si sono resi colpevoli gli Stati membri. Nell'ultimo anno — si dice — la situazione è migliorata; ma è innegabile che nel suo complesso vi è ancora, in tutti i Paesi della Comunità, una tendenza a ritardare l'adempimento di quei precetti comunitari che si ritengono non convenienti.

A queste considerazioni va aggiunto il grave fatto della mancata esecuzione di sentenze di condanna della Corte di Giustizia CE da parte di alcuni Stati della Comunità. Per quanto riguarda l'Italia, nel mese di maggio 1984, non erano ancora state eseguite 16 sentenze di condanna, con tutte le inerenti conseguenze negative e i relativi richiami (cfr. a proposito la lettera 12 aprile 1984, SG-84-5099, dell'allora Presidente della Commissione CE, Gaston Thorn, al Presidente del Consiglio Bettino Craxi).

In questa materia bisognava prendere in sede di riforma istituzionale un preciso e ragionato impegno che consentisse di dare immediata attuazione alla normativa comunitaria ed altrettanto immediata esecuzione alle sentenze di condanna.

7. 9. Con riferimento ai problemi della giustizia, uno dei temi di maggiore importanza è quello che riguarda il conflitto esistente fra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia della Comunità europea. Sembra necessario superare tale conflitto con un chiarimento di ordine costituzionale.

Tratto caratteristico dell'impostazione seguita dalla Corte costituzionale italiana, e punto fermo nella sua visione dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, è l'esistenza di due ordinamenti configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati; con la conseguenza che la normativa comunitaria « non entra a far parte del diritto interno, né viene per alcun verso soggetta al regime disposto per le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato » (sentenza 170/1984). Dall'altra vi è la concezione seguita dalla Corte di giustizia CE, che considera la fonte normativa della Comunità e quella del singolo Stato come integrate in un solo sistema. Le due Corti muovono quindi da diverse premesse.

Si noti che le norme comunitarie aventi efficacia diretta, alle quali gli organi comunitari riconoscono carattere di « preminenza » sul diritto interno, non godono di identico riconoscimento da parte della Corte costituzionale italiana (sentenza 170/1984), la quale ammette in sostanza una « prevalenza differenziata » della normativa comunitaria a seconda che si tratti di regolamenti (ai quali viene riconosciuta piena rilevanza) ovvero di norme di trattati o di direttive aventi efficacia diretta (alle quali si riconosce in sostanza una prevalenza limitata).

Se si tiene presente che le norme dei trattati comunitari sono « fonte », mentre il regolamento è « atto normativo derivato », si deve

concludere che in nessun caso alle norme dei trattati, quando hanno pienezza di contenuto dispositivo, si può attribuire — in linea generale — preminenza minore o comunque effetti più limitati di quelli che si attribuiscono ai regolamenti comunitari.

Per quanto riguarda le disposizioni delle direttive comunitarie, quando siano per il loro contenuto incondizionate e sufficientemente precise, possono essere fatte valere dai singoli in sede giurisdizionale qualora lo Stato membro interessato non abbia dato corretta attuazione alle stesse nell'ambito della propria legislazione nazionale. In altre parole l'autorità nazionale non può opporre al singolo disposizioni nazionali che siano in contrasto con direttive aventi efficacia diretta (Corte di giustizia CE, cause n. 126/82 e n. 150/80).

Queste conclusioni della Corte di giustizia, a cui in base all'articolo 5 Trattato CEE bisogna dare attuazione, trovano ostacolo — come rileva la Corte costituzionale — nell'ordinamento costituzionale italiano.

Di qui l'esigenza di un chiarimento in sede di riforma costituzionale.

5. — CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

8. 1. Sul *referendum* il mio pensiero si può sintetizzare nei seguenti punti:

eliminazione dell'attuale confusione derivante dal numero eccessivo di *referendum* sottoposti contemporaneamente al voto popolare (non più di tre all'anno), evitando che si debba votare su una serie di schede colorate e variopinte che non consente una cosciente valutazione del voto;

elevazione del *quorum* di presentazione ad un milione di firme;

necessario recepimento legislativo dei noti principi in materia già sentenziati dalla Corte costituzionale, con particolare riguardo alla tutela degli interessi costituzionalmente protetti di ogni gruppo sociale anche minoritario: interessi come tali insuscettibili di lesione attraverso lo strumento referendario, nello stesso modo in cui non potrebbero essere lesi da atti legislativi ordinari.

8. 2. In ordine al sindacato, credo sia venuto il momento di assicurare attuazione all'articolo 39 della Costituzione, soprattutto al fine di garantirne il pluralismo organizzativo e rappresentativo, commisurato alle singole realtà regionali.

8. 3. Per il resto mi riporto a tutti i miei interventi svolti nell'ottobre 1983 davanti al Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali (pubblicati sui fascicoli IV e V della Camera dei

deputati), interventi che si trovano testualmente trascritti anche negli atti del Senato (documento presentato dal senatore Stanzani Ghedini al quale furono consegnati da rappresentanti del mio partito.)

8. 4. Concludo con la constatazione che per diversità di vedute la « Commissione Bozzi » — troppo ancorata a salvaguardare vecchie scelte istituzionali e costituzionali — non è stata in grado di segnare un nuovo indirizzo e di presentare una proposta unitaria che consentisse una sostanziale ed organica riforma del sistema.

Si continuerà pertanto — come è facile prevedere — sulla strada delle riforme settoriali e striscianti.

Relatore di minoranza: ROLAND RIZ, deputato.