

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 FEBBRAIO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE SANDULLI**INDICE****Seguito della discussione generale:**

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	107, 126, 134, <i>passim</i>	ANDÒ	115, 121
SANDULLI	107	RASTRELLI	124
		COVI	131

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Il deputato ANDÒ, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 1° febbraio 1984.

(È approvato).

Seguito della discussione generale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito della discussione generale ». Ha chiesto di parlare il senatore Sandulli. Ne ha facoltà.

SANDULLI. Quando si parla dei mali dai quali il paese è morso si sente ripetere che, mentre ci sarebbe accordo sulla diagnosi, le diversità di opinioni riguarderebbero solo le terapie. In realtà la coincidenza di idee riguarda sì e no la descrizione dei mali. Le cose comunque parlano da sé. La nazione consuma assai più di quel che produce, non vive di reddito, ma divorando sé stessa, si trascina avanti di legge tampone in legge tampone. La spesa pubblica ha sfondato ogni ragionevole tetto (e nondimeno le funzioni e i servizi sono in degrado). La pressione fiscale è diventata insopportabile per gli onesti, mentre in vastissime e ben individuate aree l'evasione si fa bellamente beffa di tutti. Abbiamo dovuto rassegnarci a convivere — nella società e negli stessi spazi del potere — con le cosche, le mafie, le combriccole, le corrottele, il commercio della droga, i ricatti, i rapimenti e fino a ieri col terrorismo. Senza contare la grossa fetta di cui si sono impadronite le cosche mafiose dominando città e province, il potere viene, per larghe aree, esercitato, per convenzione inutilmente contestata, fuori delle sedi istituzionali (e non rispondendone in alcun modo) da partiti,

sindacati, giudici e via dicendo. Per quel tanto che ne resta alle istituzioni costituite, la divisione dei poteri e lo Stato di diritto si son venuti offuscando. Le autonomie, controllate con meccanismi inappropriati, prevaricano e dilapidano. Disabituati all'applicazione della legge da normative compromissorie, contraddittorie, ambigue e indecifrabili, e sollecitati da una cultura di irrisione dei valori della certezza del diritto, i giudici interpretano spesso le leggi a loro piacimento e hanno addirittura potuto erigersi a sede decisionale di prima ed ultima istanza nel conoscere delle cose di proprio interesse, fino al punto di servirsi con le loro mani, senza bisogno di legge e di atti amministrativi.

Ogni anno la nazione eroga migliaia e migliaia di miliardi per integrare i fondi di dotazione dell'imprenditorialità pubblica, costretta, nell'interesse delle corporazioni, a operare con criterio assistenziale, e per tenere a forza in piedi (anche quando non sono state addirittura rilevate dallo Stato) aziende private dissestate (senza contare quelle altre che certe distorte interpretazioni pretorie dello statuto dei lavoratori hanno obbligato a non chiudere, e, alla lunga, a fallire). Si sono venuti a scaricare così sulle imprese, ma in ultima istanza sulla società, sul contribuente, oneri a non finire, sottraendo risorse all'accumulazione, all'impiego competitivo e alla creazione di occasioni produttive. La subita imposizione *extra legem* della intoccabilità del posto di lavoro (costi quel che costi) prima ha pietrificato l'economia, poi ha preso a consumarla briciola dopo briciola. Si tratta di una filosofia che tarda a morire.

Tutti lamentano poi i disordini e le degenerazioni (quando non i compromes-

si) amministrativi, contabili, eccetera. Vi è anche chi auspica l'istituzione del difensore civico nazionale. Non poche delle rispettabilissime persone non perdono però occasione per confermare — così in via generale, come nei casi particolari — intolleranza per i controlli (denigrati come ragione di intralci e ritardi in luogo di adoprarsi per un loro migliore ordinamento) e per cercare di insinuare in questa o in quella leggina clausole di esonero dall'osservanza delle regole sulla contabilità, sui pareri, sulle procedure e via dicendo.

Di queste cose ognuno di noi — voglio dire tutti gli italiani — porta una qualche colpa: chi, nelle sedi statali e in quelle delle potenziate autonomie, ha governato, e chi ha condotto un'opposizione per l'opposizione; chi, per il proprio utile, ha ritenuto vantaggioso sostenere in vario modo centri decisionali operanti in modo distorto o ha subito di buon grado la concussione, la pressione, l'imposizione; gli intellettuali che hanno fatto o seguito la moda per smania di successo o solamente per adulazione; chi per viltà ha subito o ha visto subire torti senza reagire, senza testimoniare, senza condannare, senza criticare. È vero, la responsabilità dei guasti di una società è da ascrivere in primo luogo a chi la governa, quanto meno perché non riesce a conoscerla, guidarla, correggerne le distorsioni. Ma v'è stato un tempo, il tempo in cui le cose che ho ricordato ebbero il loro principio, il tempo che seguì immediatamente alla stagione entusiasmante della ricostruzione: allora la Costituzione era ancora fresca di stampa e il significato degli articoli 39 e 49 era ancora quello genuino e autentico del 1947, e lo straripamento dei partiti e dei sindacati non aveva ancora sommerso gli individui, e il richiamo di quegli articoli alle regole democratiche era ancora presente nelle coscienze.

Vennero poi il *boom* degli anni cinquanta, con i suoi egoismi e le sue crescite squilibrate e imprevedenti, l'accumularsi delle irrequiete tensioni che proruppero negli anni sessanta, i successivi anni di ferro, la catastrofe economica e morale che viviamo.

E nel vero chi dice che gran parte dei mali della nostra democrazia risalgono alla sua incompiutezza. Essa è andata avanti senza alternativa e non ha potuto beneficiare dei correttivi propri di questa. Non è esatto però sostenere che la *conventio ad excludendum* — ora ritenuta generalmente e a mio avviso giustamente superata — sia stata una ingiusta condanna e non un motivato prodotto della storia.

Se l'opposizione fosse stata diversa e diversa l'azione sindacale, se non fosse mancata quell'alternabilità al potere che le grandi democrazie europee non hanno mai perduto e che tutti gli onesti auspicano, anche l'Italia avrebbe avuto una sua programmazione, una politica dei redditi della crescita e del lavoro, non pietrificata sulla filosofia immobilistica dei « non si tocca », un'economia produttiva (e non parassitaria); e tutte queste cose l'avrebbero mantenuta nella condizione di non retrocedere dalla parità con il resto dell'Europa industriale e democratica. In pari tempo il nostro paese non avrebbe avuto quella contaminazione corporativa degli ordinamenti, quella sindacalizzazione dei poteri amministrativi, quella devastante contrattualizzazione dello stesso esercizio della funzione pubblica, cui è da far risalire non piccola parte del degrado dell'apparato amministrativo, da tutti — ma non sempre coerentemente — lamentato. Non avrebbe avuto le leggi di sanatoria e gli inquadramenti *ope legis* a catena nella sanità, nella scuola, nelle università, eccetera; non avrebbe avuto gli avanzamenti per sola anzianità, l'appiattimento dei valori, la rivolta dei quadri, il fallimento delle USL, l'improvvida legge-quadro del pubblico impiego, l'innofficiosità del CNEL, la contrattazione delle leggi, dei programmi di governo, del sistema fiscale, eccetera, (cose che rappresentano altrettante esautorazioni del Parlamento, e cioè delle istituzioni costituzionali). Né avrebbe avuto una classificazione dei sindacati in base a privilegi disarmonici rispetto agli articoli 3 e 39 della Costituzione. E neppure la palese iniquità di una contribuzione alle

spese del servizio sanitario nazionale non per scaglioni di reddito, ma per categorie professionali.

Giustamente è stato detto e ripetuto che per risanare il paese occorre ritornare alla Costituzione e soprattutto allo spirito di essa. Se qualche correzione ha da esservi, ciò deve avvenire proprio e solo per rispetto all'autentico spirito della Carta del 1947.

Occorre recuperare un sistema in cui i singoli si vedano riconosciuto nei confronti di tutti i soggetti (individui, pubblici poteri, enti, associazioni) quel loro ruolo primario e fondamentale che l'articolo 2 della Costituzione — il quale colloca al centro del sistema l'uomo, la persona, i suoi valori, la sua dignità — gli attribuisce in campo civile, sociale e politico. Occorre che sia restituito a tutti il rispetto e l'effettivo godimenti dei diritti, delle aspettative e delle possibilità di partecipazione, tanto se siano quanto se non siano associati. Occorre titolare e garantire ogni iscritto a esigere l'osservanza nel proprio partito o nel proprio sindacato di regole statutarie democratiche.

I partiti e i sindacati occupano nel diritto pubblico, in base alla Costituzione e alle leggi, spazi assai vasti. A parte ciò che sta scritto negli articoli 39 e 49 della Costituzione, l'esigenza della democraticità del loro modo di vivere ed operare risponde comunque al loro interesse alla credibilità e a non perdere il contatto con la società e il consenso di essa.

Alla vigilia degli anni 2000, in un mondo che non ha più confini, informato, evoluto, disincantato e senza dogmi, in una società nella quale per necessità il potere estende sempre più diffusamente la rete delle sue maglie ed è in condizione di insinuarsi in modo penetrante nei beni e nella vita dei cittadini, il consenso rappresenta un'esigenza imperiosa per chiunque pretenda di esercitare il potere di decidere per gli altri, e la conquista di esso diventa viepiù difficile laddove manchi una reale derivazione rappresentativa. Il fatto che partiti e sindacati possano operare senza verifiche e senza render conto alla società, conduce fatalmen-

te alla perdita del consenso. L'estraniamento, l'arroccamento, l'esclusione delle categorie e dei soggetti interessati dai processi programmatori, sono l'antitesi della rappresentatività e approfondiscono fatalmente quel distacco tra società e potere che si manifesta nel rifiuto del voto, nei voti di protesta e non integrati, quando non addirittura in forme disperate.

Il discorso fa corpo con quello della partecipazione e quello della difesa degli interessi sociali e diffusi. La Costituzione, e prima ancora una regola di civiltà, vogliono che sia assicurata la libertà di associarsi, ma anche quella di non associarsi, e allo stesso modo garantiscono l'uguaglianza anche ai non associati. È imperativa perciò l'esigenza che a tutti, associati o no, sia offerta la possibilità di essere rappresentati (e non solo attraverso i partiti e i sindacati) dovunque sia ammessa la partecipazione consultiva e decisionale per delega (cosa che deve avvenire su scala sempre più larga e con modalità non mistificanti). Altrettanto categorico è l'imperativo morale che nelle scelte e selezioni compiute dal potere la tessera non faccia premio sui valori individuali.

In pari tempo deve esser dato respiro universale alla udienza procedimentale e giustiziale degli interessi comuni e diffusi. È contro ragione che i singoli siano ammessi a rappresentare e difendere solo quegli interessi che li riguardano in modo esclusivo e non anche (individualmente o in modo associato) quelli che li toccano solo in quanto membri di una collettività o in maniera uguale e indifferenziata rispetto agli altri. Sicché questi ulteriori interessi — che indubbiamente hanno un maggior peso sociale poiché la difesa di essi giova a tutti — dovrebbero rimanere senza difesa quando i pubblici poteri manchino di darsene cura. La tutela dell'ambiente nei suoi vari aspetti — territoriale, culturale, sanitario —, il funzionamento dei pubblici servizi (la nettezza urbana, l'illuminazione, i trasporti e via dicendo), l'osservanza delle norme sulla produzione e il commercio dei beni di consumo, l'osservanza delle norme ordi-

namentali (viene alla mente l'illegittima perpetuazione dei regimi di *prorogatio* e di amministrazione straordinaria), sono tutte cose di interesse comune, fanno parte del patrimonio comune. In una società autenticamente democratica e partecipativa, esse debbono poter essere preservate anche attraverso l'azionabilità privata.

Mi sono così spostato sui temi dell'amministrazione e della giustizia, materie le quali entrambe — e su tutti i loro fronti — toccano immediatamente la situazione del cittadino, e che nessun regime democratico può negligenza senza mettere in gioco la propria credibilità: sono gli amministratori e i giudici (e non le leggi e la politica) i più immediati interlocutori pubblici del cittadino, soggetto alle leggi.

L'amministrazione e la giustizia sono bisognevoli in questo paese di una profonda e attenta opera di riforma. Tutti lo sanno, e alcune riforme sono già in cantiere, troppo spesso rinviate però di legislatura in legislatura.

Non mi addentrerò nei particolari problemi della giustizia. Intendo solo toccare — e per accenni — qualche aspetto di ordine generale.

Il primo riguarda la posizione del cittadino nel processo penale. Non è degno di un paese la cui Costituzione proclama solennemente il rispetto della dignità dell'uomo e la presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva, continuare a consentire che giudici, avvocati, cancellieri e stampa divulgino con impunito clamore i particolari di fatti che abbiano dato luogo a una semplice comunicazione giudiziaria (mi sia consentito di ricordare che la pubblicità dei prodotti da fumo — prodotti che pure tutti già conosciamo benissimo — è sanzionata con una pena pecuniaria di 50 milioni). Lo stesso, e ancor più, vale a proposito dell'esclusione di ogni forma di ristoro (e neppure di un solenne e pubblicizzato riconoscimento formale) in favore di chi abbia subito per errore un'ingiusta carcerazione non seguita da condanna. Il tema si ricollega non soltanto a quello dell'abbreviazione dei tempi del giudizio penale, ma anche a quello, spinosissimo, della

responsabilità dei giudici. Quest'ultimo è un tema che fa tremare, e so bene che — anche per non disamorarli alle loro cure — non si possono processare i giudici, per gli atti del loro magistero, a istanza del primo venuto. Da più d'uno è stato però giustamente ricordato che non può darsi potere senza responsabilità. Lo proclama nel deserto l'articolo 28 della Costituzione. Se la ragione impone che in materia si intervenga con estrema prudenza, e se, come altri ritiene e io stesso ritengo, il Consiglio superiore della magistratura dà scarso affidamento, non rimane, a mio avviso, altra strada se non quella di riservare a un collegio di saggi la pronuncia sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, come pure la autorizzazione a procedere nei loro confronti per le eventuali azioni di danno (ferme restando l'indipendenza dei magistrati e le attuali competenze per il promovimento dell'azione giudiziaria).

Ho detto che oggi il consiglio superiore della magistratura dà poco affidamento. Attraverso il meccanismo elettorale introdotto, talune recenti leggi hanno esasperato la politicizzazione (già del resto favorita dalla normativa anteriore) di quest'organo strapotente e non responsabile, contribuendo indirettamente ad aggravare l'inquinamento politico dell'attività giudiziaria. Si tratta di un organo da riformare, o (come è stato da qualche parte suggerito) modellandone la composizione su quella della Corte costituzionale, o altrimenti.

V'è infine un altro punto che vorrei toccare, e riguarda l'imparzialità. Se quella dei magistrati ordinari rischia di essere compromessa, come ho già detto, dalla politicizzazione indotta, quella dei giudici amministrativi rischia di esserlo dalla accentuata loro contemporanea utilizzazione presso i Gabinetti o gli uffici ministeriali.

Venendo all'amministrazione, mi richiamerò anch'io al rapporto Giannini e al voto senatoriale che gli fece seguito. A parte la restaurazione della perduta efficienza (da recuperare anche e soprattutto attraverso ordinamenti meno condi-

scendenti ad istanze di tipo corporativo e la rivalorizzazione della professionalità), occorre darsi pensiero dei precetti costituzionali della legalità e della imparzialità; garanzie che vanno assicurate al cittadino (come nelle altre democrazie) — ma anche alle categorie — in sede di procedimento amministrativo (cioè durante il farsi dell'azione dell'amministrazione) e non riconquistate solo tardivamente (posto che sia possibile) in sede giustiziale. Non deve essere più negato al cittadino l'accesso agli atti del procedimento che lo riguardano, né il contraddittorio. Provvedimenti come la chiusura di un esercizio, l'imposizione di vincoli, l'annullamento, la revoca, la sospensione di atti generativi di diritti, vengono oggi adottati, anche se non urgenti, senza preavvertirne l'interessato. Questo sistema deve cessare. Senza alleggerire in alcun modo l'interessato della responsabilità dell'illecito, e anzi magari aggravandola, va dato spazio al silenzio-assenso nell'area dei diritti in attesa di espansione (che cosa me ne faccio del passaporto rilasciato quando non mi serve più, o dell'autorizzazione a un'attività stagionale rilasciato quando essa ha perduto di attualità?).

Va più severamente sanzionata comunque l'omissione degli atti dovuti. E certi arnesi della cosiddetta giustizia amministrativa dovrebbero raggiungere l'aratro a chiodo nel museo dei ferrivecchi. Non mi riferisco soltanto al famigerato silenzio-rifiuto (un abuso di autorità nei confronti del quale i giudici continuano ad usare i palliativi) ma alla stessa regola che, quando faccia difetto un provvedimento positivo dell'amministrazione, impedisce di ottenere una pronuncia di merito: arma, del resto, questa pure, spesso spuntata, perché insuscettibile di esser portata immediatamente a effetto dove manchi il buon volere dell'amministrazione.

Se il procedimento deve garantire il privato, esso non può mancare di garantire però anche la collettività. Lenti nel soddisfare le legittime pretese dei privati, gli amministratori non perdono occasione per dimostrare — ma non essi soltanto — insofferenza verso i controlli preventivi,

enfaticizzando i rallentamenti che questi sono in grado di generare. Che la lamentazione sia almeno in buona parte pretestuosa è confermato dal fatto che solitamente le controdeduzioni ai rilievi dell'autorità di controllo prendono più tempo dei rilievi di questa. Si fa gran parlare dell'utilità dei controlli di gestione, di efficienza, di produttività, esercitati *ex post*. Certo essi sono utili, ma hanno un'altra funzione: incidono sugli amministratori e non sull'atto (si adattano perciò piuttosto alle imprese che agli enti a gestione elettiva), e hanno il torto di sprangare la porta quando i buoi non vi sono più.

Non ho poi bisogno di insistere sul rilievo che un controllo di legittimità o è neutrale o non è. Fu un errore affidare a organi di designazione prevalentemente politica il controllo sugli atti degli enti territoriali, e ciò è aggravato per i Co.Re.Co. dal fatto che in questi prevalgono gli elementi designati dai consigli regionali, e dunque dai partiti che vi dominano. Dove la politica entra dalla porta — diceva Gladstone — la legalità esce dalla finestra. Meglio sarebbe affidare anche il controllo sugli enti territoriali alla Corte dei conti, la quale già lo esercita del resto sulle regioni autonome e già dispone della giurisdizione contabile su tutti gli enti pubblici. Si tratta di dotarla di sezioni regionali e di strumenti appropriati, come è stato fatto recentemente in Francia proprio dall'amministrazione socialista.

Oltre al controllo sui singoli atti non si può non pensare a una vigilanza sull'azione amministrativa nel suo diuturno corso. Il suggerimento dell'istituzione del difensore civico nazionale mi trova perciò concorde. Ma occorrerà dotarlo di adeguate strutture; altrimenti rimarrebbe un mero nome. E occorrerà che la sua competenza sia estesa a tutte le pubbliche amministrazioni, qualunque sia la loro ascendenza.

Due accenni vorrei fare ancora a proposito della società civile. Il primo riguarda la radiotelevisione, il secondo la Costituzione economica.

Oggi non esistono più ostacoli di ordine tecnico al pluralismo nell'etere. La Corte costituzionale non ha mai posto in dubbio che i mezzi di diffusione, per il cui uso l'articolo 21 della Costituzione garantisce la libertà, comprendano la radiotelevisione. Di ciò si ha tanta consapevolezza che non manca chi suggerisce di modificare l'articolo 21 in senso regressivo. L'ultima sentenza della Corte in materia giustifica il monopolio statale su scala nazionale solo con i rischi che, in difetto di una normativa sui controlli, un mezzo di informazione così diffuso e suggestivo potrebbe comportare in mano a privati, se impiegato in modo distorto. La responsabilità viene scaricata così tutta sul potere politico.

Chi si fa paladino dei diritti del cittadino e in particolare del diritto all'informazione si contraddice però manifestamente quando vorrebbe che fosse sbarrata la porta a quell'arricchimento di informazione e di cultura che le nuove tecniche sono in grado di dischiudere. Il problema è dunque, a questo punto, solo di verifica, sulla base dei dati economici, degli effettivi rischi oligopolistici di un possibile pluralismo anche su scala nazionale, di realizzazione di una efficiente normativa *antitrust*, di introduzione di appropriati meccanismi di licenza e di controllo (l'articolo 21 della Costituzione non esclude per la radiotelevisione — come è implicito in altre sentenze costituzionali — le autorizzazioni e censure, vietate invece per la stampa, e neppure eventuali interventi preclusivi esercitabili *in loco* e all'istante) di previsione di severe pene per i trasgressori, di dosata ripartizione della pubblicità. Nell'età dei satelliti ogni operazione ritardatrice si presenta come una battaglia di retroguardia dall'esito scontato.

A proposito della Costituzione economica ricorderò che l'obiettivo assegnato alla nostra società nell'articolo 4 della Carta del 1947 è il « progresso materiale e spirituale » di essa. A questo ogni cittadino deve tendere, nell'adempimento di un dovere civile e morale (che è anche diritto) da esercitare « secondo la propria

possibilità e la propria scelta ». Trattasi di un dovere il cui adempimento integra la dignità del cittadino nel contesto di una democrazia « fondata sul lavoro » inteso appunto nel senso di contributo al progresso indicato nell'articolo 4. Nell'occuparsi dell'attività produttiva l'articolo 41 non privilegia poi né il privato né il pubblico, ma chiama l'uno e l'altro a partecipare in modo ordinato, coordinato — e, ove occorra, indirizzato — al conseguimento di « fini sociali », e dunque, in modo pregnante, proprio di quel « progresso materiale e spirituale della società » di cui parla l'articolo 4. L'*optimum* non è quindi né il privato né il pubblico, ma quella soluzione che nel concreto, *hic et nunc*, sia in grado di favorire nel modo più soddisfacente il conseguimento di tale progresso. È stolto procedere per dogmi. Ciò vale così per l'economia, come per la sanità, l'assistenza, la previdenza, la scuola, eccetera; e vari articoli della Carta ne danno solenne conferma. Ogni pietrificazione concettuale, oltre che con la logica, urta con un principio di base della Costituzione. Non è lecito dimenticarlo.

Un'altra osservazione. Nell'articolo 97 della Costituzione si leggono principi — quelli di legalità, imparzialità ed efficienza — i quali comportano una integrazione anche della costituzione economica con le regole del giusto procedimento: un problema rimasto finora affatto negletto. L'economia del nostro paese è fatta anche — e molto — di interventi pubblici di soccorso e d'incentivazione all'imprenditorialità privata, chiamata dal costituente a integrarsi con quella pubblica nel quadro di una programmazione ordinata appunto al progresso materiale e spirituale della società. Contrasta con i principi appena ricordati che gli interventi stessi vengano realizzati a caso, a pioggia, quasi in via graziosa. I programmi non debbono limitarsi agli stanziamenti e alla previsione dei requisiti per le erogazioni, ma debbono anche contemplare — nell'interesse privato e pubblico — garantiti confronti tecnici. La battaglia contro la lottizzazione va condotta anche su questo

fronte, oltre che su quello della moralità nelle nomine e nell'aggiudicazione dei contratti. Gli stessi enti pubblici economici non debbono esser sottratti alla regola.

Ho voluto dedicare la mia esposizione alla società civile, alla posizione del cittadino nella società, a uno dei due poli sui quali è stata giustamente concentrata l'attenzione in questa elevata discussione generale. Il tempo non mi consente di soffermarmi sull'altro polo, quello delle sedi di decisione.

Non posso tuttavia mancare di notare che una società che vuol crescere, e crescere nella solidarietà, deve avere istituzioni solide e valide, e che non può esservi solidità e validità dove non vi è stabilità. Rappresentatività e stabilità sono sempre state considerate e sono condizioni essenziali di una democrazia che vuol durare e prosperare. Puntare anche a questo risultato, proporsi l'obiettivo del Governo di legislatura, non significa dunque manipolare gli ordinamenti e compiere opera mistificatoria, ma soddisfare un'esigenza strumentale e prioritaria prima ancora che pienamente legittima.

Le cose dette a proposito dell'esigenza di recuperare alla rappresentanza popolare — al Parlamento — i poteri — tutti i poteri — che sono suoi, ci propongono un Parlamento più forte, cosa che è nell'interesse di tutti: un Parlamento in grado di esercitare a pieno tondo la sua autorità e la sua azione di indirizzo e controllo politico. Un simile Parlamento non può temere un Governo forte perché stabile e capace di operare. In una società evoluta e consapevole, in cui i partiti, i sindacati, la maggioranza, l'opposizione, il Governo, fanno ciascuno la rispettiva parte arrendendosi al limite del legittimo terminale e senza straripare, il Governo, non dovendo rispondere se non al Parlamento ed al paese, non dovrebbe aver ragione di procedere per compromessi e lotti; il Parlamento potrà verificare in base a una logica di risultato programmi, nomine e decisioni; il popolo giudicherà e voterà anch'esso in base a una logica di risultato e non di favori o di paure. Man mano che

il sistema si consoliderà il risultato assumerà maggiore spessore.

Ma quale Parlamento, come eletto, e con quali poteri? E quale Governo? A questi argomenti assai delicati e controversi dovremo tutti applicarci col massimo impegno, cercando una felice sintesi. Mi siano però consentite poche notazioni finali sui problemi del bicameralismo e della delegificazione.

Questo dibattito introduttivo indica come minoritaria la monocameralità, che, arricchita o no con incrementazioni di democrazia diretta, è destinata a favorire, in un quadro politico come il nostro, l'assemblearismo. La diagnosi vale allo stesso modo per il cosiddetto monocameralismo corretto.

La riflessione e il contrappeso consentiti dal bicameralismo hanno assolto in sostanza un ruolo positivo. Vari errori hanno potuto esser limati nella seconda sede; e, dato l'operare sfasato, la duplicazione non raddoppia i tempi. Forse il sistema potrebbe essere perfezionato facendo del Senato — eletto pur sempre direttamente dal popolo — una assemblea caratterizzata da selezionate professionalità. Una diversificazione sulla base del sistema elettorale — adottando per l'una un metodo maggioritario, per l'altra un metodo proporzionale — potrebbe invece rendere politicamente eterogenee le due Camere e mettere in forse le legislature. Limitare la competenza legislativa del Senato ad alcune materie soltanto provocherebbe a sua volta una lievitazione dei problemi di costituzionalità delle leggi e dell'incertezza giuridica. Più plausibile potrebbe essere l'ipotesi dell'intervento della seconda camera a seguito di un appello eventuale, da consentire entro un breve termine, al Governo e a un elevato *quorum* di parlamentari dell'una o dell'altra assemblea. Quando si optasse per un Senato differenziato per l'alta professionalità, esso dovrebbe fungere però solo da Camera propositiva e di appello e non anche da Camera di prima approvazione. Essendo meno impegnato nell'opera legislativa, un Senato siffatto potrebbe inoltre dedicarsi in modo particolare all'opera di controllo.

A proposito della delegificazione, è noto che si tratta di una esigenza resa indilazionabile dalla ormai remota stagnazione del quadro legislativo, risalente alla necessità inesauroibile di far fronte alle scadenze della copiosa legislazione provvisoria, e di risolvere una serie ininterrotta di problemi contingenti, ma anche ai frequenti e non brevi tempi morti che sono propri dell'instabilità politica. Soffocato dalla legiferazione minore il Parlamento, nonostante lo snellimento delle procedure, non ha il tempo di dedicarsi alle tante riforme che si trascinano da una legislatura all'altra. Parlamento e Governo continueranno ad accusarsi reciprocamente dell'abbondante ricorso ai decreti-legge.

Si tratta di decentrare la legislazione di *routine*, non le riforme.

Il problema non può esser risolto attraverso nuove deleghe alle regioni, anche (ma non soltanto) perché in massima parte le materie rimaste allo Stato abbisognano di disciplina unitaria. Ma non può esser risolto neanche attraverso deleghe conferite al Governo di volta in volta: per gli oggetti contingenti la legislazione per deleghe non ridurrebbe di molto il lavoro del Parlamento. Trasferire vaste materie nell'area regolamentare costituirebbe poi un'operazione bisognosa di non brevi tempi di ricognizione e di studio, con rischi di disomogeneizzazioni, incongruenze, problemi di costituzionalità e incertezze giuridiche (si tratterebbe proprio di realizzare una di quelle grandi riforme per le quali il Parlamento, almeno oggi, non trova il tempo).

Continuo perciò a pensare che la strada più conveniente potrebbe essere l'attribuzione al Governo della potestà di legiferare autonomamente in tutte le materie in cui la Costituzione non riserva la potestà legislativa alla sede assembleare. I testi legislativi in tal modo deliberati, da depositare presso entrambe le Camere, potrebbero essere emanati però dal Presidente della Repubblica solo se, entro un non lungo tempo decorrente durante il periodo di apertura delle Camere, un elevato numero di componenti di una

di queste non ne abbia chiesto l'esame in Parlamento. Potrebbe essere ipotizzato che, entro una prima parte dello spazio temporale a disposizione, i gruppi parlamentari possano suggerire emendamenti e che in tal caso il Governo disponga di un tempo ulteriore per eventuali variazioni del testo originario. Presentata la richiesta di esame in Parlamento, il testo sarebbe trattato come un comune disegno di legge.

Liberato della zavorra, il Parlamento potrebbe dedicarsi finalmente alle grandi leggi. Se — come è da ritenere — è questo il terreno sul quale l'opposizione ha il maggiore interesse a confrontarsi con la maggioranza, essa non dovrebbe essere interessata ad intralciare per principio la legislazione governativa di *routine*, mentre non avrebbe da temere per la possibilità di ricondurre in Parlamento tutto quanto tocchi reali problemi di fondo. Comunque il Governo acquisterebbe interesse e responsabilità a legiferare secondo validi criteri. Si costituirebbe ad un tempo il banco di prova di un'opposizione costruttiva.

Mi sia consentita un'ultimissima notazione a proposito delle sollecitazioni ad introdurre nella Costituzione la previsione di interventi referendari sui problemi della pace e dell'armamento atomico. La nostra Costituzione già contiene, a differenza di altre, nell'articolo 11, la solenne proclamazione del ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà altrui e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. Questa è una garanzia più che sufficiente. L'articolo 75 esclude poi dalle materie legislative sottoponibili a *referendum* quelle aventi ad oggetto i tributi, i provvedimenti di clemenza ed i trattati internazionali. Si tratta di una norma di grande saggezza. In un mondo armato fino ai denti sarebbe poi follia estrema esser presenti nel consesso della nazioni nella veste di chi si limita a porgere con angelica ingenuità, l'altra guancia. Gli esempi sono tanti che non occorre insistervi. Non è che chi non possiede armi atomiche vada per ciò solo esente dalle aggressioni altrui.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Andò. Ne ha facoltà.

ANDÒ. L'andamento della discussione credo ci consenta di poter affermare che il confronto che si sta svolgendo tra i partiti stia già sdrammatizzando molte delle contrapposizioni della vigilia, stia chiarendo, cioè, anche il senso di contrasti che sembravano irrisolvibili e che concernevano importanti questioni di principio. Credo che negli ultimi tempi importanti segnali di distensione in questa direzione siano già intervenuti ed attengano al superamento graduale di quel clima di diffidenza e di sospetto che in questa materia era regnato soprattutto negli ultimi anni, e non soltanto tra gli addetti ai lavori. Si esprimeva un giudizio negativo o scettico in ordine al senso complessivo della manovra istituzionale, quasi che essa dovesse servire ad un partito o ad uno schieramento per stabilizzarsi o comunque per propiziare un determinato assetto politico. In ogni caso, credo che, all'interno di questo modo di intendere la manovra istituzionale, vi fosse l'idea che ad essa dovessero collegarsi finalità contingenti e provvisorie, che essa cioè dovesse costituire una sorta di *by-pass* o di *mar-chingegno* rispetto a scelte politiche che, viceversa, apparivano ineludibili.

A mio giudizio, le affermazioni espresse in questa sede e l'andamento del dibattito anche fuori di questa Commissione hanno chiarito a sufficienza quanto tutti i partiti siano animati dalla volontà di trovare un punto di incontro su questioni che non servono tanto a « puntellare » una formula o uno schieramento, ma a recuperare un rapporto fiduciario tra il paese e le sue istituzioni, al centro del quale vi è un'esigenza di legittimazione nuova e diversa delle stesse istituzioni rappresentative. Io credo che, così inteso, questo accordo faccia venir meno alcune preoccupazioni che erano state segnalate quando si cominciò a parlare di grande riforma e quando ci si premurava di chiarire in quale contesto di alleanze essa dovesse maturare. Si invocavano allora esigenze importanti, significative, quale

quella di trovare un incontro tra le forze politiche che avevano stipulato il patto costituzionale. Si invocavano queste esigenze quasi si trattasse di introdurre nuovi elementi di « rigidità » politica in questo lavoro. A mio giudizio, i chiarimenti che sono intervenuti e le disponibilità che si sono manifestate consentono di proseguire questo lavoro, discutendo di tutte le proposte con la necessaria serenità d'animo e cercando di lavorare ad un tavolo che risulta, comprensibilmente e giustamente, essere molto più ampio di quello attorno al quale si formano i governi e le maggioranze. Del resto, credo che questa sia una soluzione di necessità, che ci proviene anche dell'esperienza delle operazioni o dei ritocchi di « ingegneria costituzionale » che pure sono stati tentati nel nostro paese. Infatti, non ci troviamo di fronte ad una situazione senza precedenti, senza storia. Nel 1960, negli anni del primo centro-sinistra, fu fatto il tentativo di operare in questa direzione attraverso scelte che dovevano risultare decisive ai fini di rendere più moderno, più razionale l'intero apparato pubblico. Si cercò anzitutto di coordinare l'azione di governo ai fini della programmazione, istituendo all'interno dello stesso nuove strutture di tipo orizzontale. Ma, di fronte alla perdurante frammentazione dell'azione pubblica, si tentarono altre strade; si diede luogo a quella riforma regionale che doveva un po' decongestionare l'attività degli apparati centrali dello Stato. Negli anni successivi si ebbe poi un rafforzamento dei poteri parlamentari, convinti come si era che una più intensa guida del Parlamento avrebbe incanalato l'attività del Governo entro quegli indirizzi unitari che in passato essa era stata incapace di avere. Ebbene, io credo che le esperienze negative che sul terreno della politica istituzionale sono maturate nelle ricordate occasioni, hanno indotto le forze politiche a percorrere vie diverse, altri itinerari, a spostare un po' più in alto la linea di impatto dell'iniziativa politica con il momento istituzionale. E sono proprio le esperienze ricordate, i cattivi risultati sovente analizzati negli anni

trascorsi, ad indicare che gli interventi di « ingegneria costituzionale », per essere efficaci, devono essere estesi oggi, ormai, a quegli aspetti del sistema che sono rimasti impregiudicati dalle scelte che sono state prima menzionate.

Ciò premesso, mi pare quindi che si possa affermare in tutta tranquillità, con riferimento ad esortazioni e a puntualizzazioni — a mio giudizio, ovvie — di cui spesso questa Commissione è stata destinataria, che oggi non è in discussione l'attendibilità delle scelte fondamentali compiute dal legislatore costituente né il valore politico del patto costituzionale, poc'anzi ricordato. Semmai, oggi è in discussione la visione sottostante quel patto istituzionale, cioè la visione della società politica italiana e della società civile che si poneva alla base di quelle scelte. Nel 1946 gravi incertezze avvolgevano il futuro della nostra convivenza democratica; era, quindi, del tutto naturale che ci si orientasse a scegliere un'organizzazione fondata su un patto di garanzia fra le parti politiche più che sulla garanzia offerta al paese da un sistema di governo autorevole ed efficiente. Adesso, al contrario, è proprio l'assenza di un sistema del genere che può mettere a repentaglio la solidità della convivenza democratica. Infatti, una società complessa — come è stato ricordato in questa discussione generale — non può accontentarsi soltanto di spazi o di garanzie di rappresentanza; ha bisogno di momenti di decisioni e di sintesi del Governo, dello Stato, dell'economia, dei conflitti sociali; ha bisogno, quindi, di istituzioni che non comprino ma, anzi, esaltino i principi di responsabilità e di efficienza. E questo non è vero soltanto sul terreno delle strutture organizzative, ma anche sul piano dei diritti di libertà. Non è certo in discussione il bisogno di giustizia — che è proprio della società del nostro tempo — e quindi di istituzioni capaci di rimuovere gli ostacoli che impediscono una effettiva eguaglianza. Solo che, per fare tutto ciò, occorre rivedere proprio quelle istituzioni che, attraverso le incrostazioni di garantismi e di privilegi, sono divenute esse stesse ostacoli insormontabili da rimuove-

vere per il conseguimento degli obiettivi qui ricordati. Quindi, mi pare del tutto ovvio — muovendo da queste considerazioni — che due sono i grandi obiettivi di questa manovra: da un lato, le riforme che riguardano le istituzioni centrali di governo: dall'altro, l'individuazione dei nuovi problemi pratici della tutela della libertà del cittadino. Quest'ultimo obiettivo presenta un duplice aspetto: da una parte si tratta di rivalutare forme di tutela tradizionale, che sono state erose e svalutate nel tempo, attraverso distrazioni più o meno consapevoli dei pubblici poteri; dall'altra parte, si tratta invece di rivalutare i nuovi spazi di libertà che nei fatti si sono imposti attraverso movimenti o mobilitazioni, attraverso l'individuazione di soggetti collettivi che sono stati portatori di nuovi bisogni e che hanno caratterizzato anche una delle più importanti rivoluzioni del nostro tempo, ma che oggi non vedono ancora apprestate — a fronte della loro domanda — credibili forme di tutela da parte dell'ordinamento.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SANDULLI

ANDÒ. Ed allora, da questo punto di vista, i due tavoli della manovra istituzionale non sono separati né separabili, in quanto non credo che vi sia un tavolo intorno al quale si lavora per apprestare gli strumenti auspicati da chi vuole, appunto, operare in direzione di un incremento dei tassi di efficienza, in direzione di scelte decisioniste e, viceversa, che vi sia un altro tavolo intorno al quale gli interlocutori — ossia quelli che vi siedono attorno — siano dominati da preoccupazioni opposte, quali quelle di stabilire antichi e nuovi spazi di democrazia e di partecipazione. A mio giudizio, le questioni considerate, che possono apparentemente prestarsi ad essere discusse separatamente, presentano una stretta correlazione: le soluzioni che si daranno scaturiscono da un'identica visione del rapporto autorità-libertà quale deve stabilirsi in uno Stato democratico.

Inefficienze delle strutture pubbliche e del sistema delle garanzie degli individui e dei gruppi sociali scaturiscono quindi da uno stesso fattore di crisi, che va individuato nella oligarchizzazione della classe politica, nella particolarizzazione delle risposte che vengono alle domande della società civile e che caratterizzano la realtà di un sistema politico bloccato: di un sistema politico, cioè, che per la sua incapacità di rinnovarsi esaspera, in modo spesso drammatico, gli effetti disfunzionali, tipici di quei fenomeni.

Si tratta di una situazione di diffusa *impasse*, che dura da troppo tempo e sulla quale si può incidere solo superando la logica di compromesso che caratterizza il funzionamento di grandi e piccoli apparati pubblici, dagli enti locali minori agli organi costituzionali. Tutto ciò impone correttivi molteplici, aventi in comune l'obiettivo di fornire alle nostre istituzioni maggiore capacità di decisione, insieme ad adeguati presidi alle esigenze di rinvigorismento dei meccanismi partecipativi e garantisti. La scommessa nella quale ci si deve sentire impegnati è quella che ci porta, da un lato, ad estendere la democrazia sotto l'aspetto di libera e partecipata determinazione dei cittadini a tutti i livelli dell'ordinamento; dall'altro, a coordinare questa esigenza con la necessaria capacità di decisione ed efficienza delle istituzioni.

È illusorio del resto pretendere di poter allestire apparati pubblici garantisti, operando solo sul fronte della dotazione ai cittadini di strumenti, di poteri di difesa: essi sono efficaci soltanto nella misura in cui non sono concepiti come mezzi di paralisi dell'intervento dei pubblici poteri, ma costituiscono mezzi di partecipazione ai processi decisionali. È indubbio infatti che un certo livello di garanzia corre all'altezza della struttura e della efficienza dei poteri pubblici e, quindi, solo una certa organizzazione di tali poteri può porsi o può porli come mezzi, come fonte di tutela reale di queste esigenze. Ed allora, se si accetta questa impostazione, risulta chiaro che, per risol-

vere molte delle difficoltà qui considerate (i cui dettagli saranno meglio esaminati nelle prossime sedute), il sistema politico italiano ha bisogno soprattutto di un forte potere centrale di decisione e di molti e forti contropoteri e garanzie che possano bilanciarlo.

A mio avviso, è necessario a questo punto fare un'altra precisazione: né l'uno né l'altro obiettivo sono conseguibili ristrutturando le formazioni partitiche o ipotizzando la supplenza di altri organismi. Il problema vero, invece, è che, da un lato, si possa allargare a macchia d'olio questo sistema di partecipazione « garantita », facendo sì che all'interno delle strutture partitiche possano penetrare meccanismi e garanzie democratiche, e dall'altro lato che si possa limitare l'eccessiva penetrazione di interessi settoriali, siano essi o meno mediati dai partiti nella amministrazione pubblica. Il grande problema cui ci troviamo di fronte, quindi, è quello di coniugare insieme le esigenze di efficienza con quelle di una legittimazione nuova e diversa degli apparati pubblici e delle stesse forme di rappresentanza, storicamente date. Da qui nasce l'esigenza di un rapporto diverso, meno dialettico, meno separato, tra il paese e il « Palazzo », che passa soprattutto attraverso una condizione preliminare imprescindibile: quella, grazie alla quale si può rendere concreto e leggibile il significato delle decisioni politiche che si vanno assumendo e che risultano, sempre più oggettivamente, condizionanti il peso della volontà del corpo elettorale. Il superamento di molte contrapposizioni, fortemente ideologizzate, tra le forze politiche e sociali, impone oggi una rivisitazione critica di tutti gli istituti destinati a raccogliere ed incanalare il consenso e, quindi, ad agire come fattore di impulso sulla vita delle istituzioni. La stessa riduzione di spessore di certi filtri ideologici non può non portare, nel tempo, alla riduzione degli spazi di mediazione partitica e quindi ad un rapporto più immediato fra i cittadini e le istituzioni e più concreto — sul piano dei necessari riscontri — fra le domande dei cittadini e le decisioni degli apparati di Governo.

Naturalmente, questi obiettivi si conseguono, così come viene ormai rilevato unanimemente dagli addetti ai lavori, attraverso uno snellimento da assicurare alle attività degli organismi pubblici, attraverso una diversa tempestività delle decisioni e, quindi, attraverso una garanzia delle garanzie, costituita dalla possibilità di disporre di maggioranze più stabili, capaci di perseguire indirizzi durevoli.

Noi siamo d'accordo, in proposito, con quanti rilevano che, a fronte di tali esigenze e di tali obiettivi, è semplicistico e pericoloso — oggi, nel nostro paese, allo stato dei rapporti tra le forze politiche — cercare una tale garanzia in drastiche modificazioni che possono riallineare rigidamente le forze politiche intorno a due poli. Credo altresì che sia semplicistico pensare di poter concentrare il potere di governo in un capo dell'esecutivo sorretto da un mandato maggioritario senza valutare il sistema delle reazioni che una situazione siffatta verrebbe a determinare; tali reazioni, certamente destabilizzanti, renderebbero problematico il conseguimento dell'obiettivo principale della manovra che si vuole realizzare con le riforme istituzionali. Qualche « aggiustamento », anche importante, potrebbe avere in questa materia una qualche efficacia se esso determinerà non solo condizioni di avvicinamento elettorale fra i partiti, sanzionate da precisi vantaggi, ma anche un qualche vincolo, sanzionato, nel corso della legislatura. Questo argomento, comunque, lo affronteremo più tardi.

Una sola cosa vorrei subito rilevare, con riferimento al senso di questi vincoli tra le forze politiche — dei quali si è parlato anche nel corso di questa discussione generale — ed in particolare del patto di legislatura (proposta che peraltro era stata considerata sin nei dettagli negli anni scorsi, quando la prospettiva di una Commissione che si occupasse della materia istituzionale era ben lontana). Il patto di legislatura — e mi riferisco soprattutto alla proposta da ultimo formulata dal segretario della democrazia cristiana, prendendo di peso le motivazioni che l'hanno sostenuta — appare inadeguato a

realizzare, a conseguire i vantaggi che si ritiene doversi conseguire, per via quasi automatica, con la sua stipula. Certamente, un patto di legislatura rende più chiari impegni e responsabilità delle forze che lo contraggono; però, bisogna anche cercare di analizzare, e fino in fondo, tutti gli effetti — ed alcuni di essi possono essere anche traumatici — conseguenti ad una qualunque evoluzione del quadro politico parlamentare. Su questo argomento tornerò quando affronterò il problema delle istituzioni centrali di governo, cercando di individuare tutte quelle garanzie, tutti quei sostegni che possono rendere effettivamente funzionante un patto di legislatura.

Ma, a mio giudizio, le innovazioni di cui abbiamo bisogno, da questo punto di vista, sono quelle che forse appaiono meno drastiche nei termini di un salto di sistema; però sono più coraggiose ed articolate di un mero ricorso alla volontà pattizia dei contraenti un siffatto patto. Mi pare che sia illusorio prevedere delle vere e proprie « camicie di forza » per i protagonisti delle vicende politiche, se non si affronta il problema di irreggimentare entro nuove e diverse regole i comportamenti dei protagonisti stessi della vicenda politica. In ogni caso, rispetto a tali questioni, però, ne riteniamo prioritarie altre, sulle quali del resto mi pare che si sia avuta una incoraggiante convergenza di opinioni: ad esempio, la proposta di rafforzare, in seno al Governo, il ruolo del Presidente del Consiglio, attraverso la riserva della fiducia parlamentare a lui soltanto e non anche ai ministri, nonché la proposta, in un certo senso complementare alla precedente, della revisione della mozione di fiducia costruttiva. Io credo che l'una e l'altra proposta abbiano in comune l'obiettivo di dare una certa trasparenza ai rapporti tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare. Infatti, il conferimento diretto della fiducia al solo Presidente del Consiglio non si traduce in un fatto di autorevolezza e prestigio, ma rende trasparente l'intero sistema dei rapporti politici.

Anche la fiducia costruttiva risponde ad analoghe esigenze di trasparenza dei

rapporti parlamentari. Verso questa proposta si è opposta una obiezione classica: quella, cioè, secondo cui è impossibile ricondurre al sistema della fiducia costruttiva le crisi extraparlamentari, in modo che il verificarsi di tale tipo di crisi paralizzerebbe i vantaggi che il sistema che si vuole introdurre potrebbe determinare.

Io non credo che queste situazioni di difficoltà o di possibile *impasse* siano insuperabili; basta considerare, infatti, che, in caso di crisi extraparlamentari, il Capo dello Stato potrebbe procedere alla designazione di un nuovo Presidente del Consiglio, entro un termine definito, alla cui scadenza le Camere dovrebbero comunque esprimersi nel senso di votare la fiducia al Presidente designato o di esporre ad un inevitabile scioglimento. Il risultato, a mio giudizio, sarà quello di poter disporre di un efficace e comprensibile deterrente contro alcuni episodi di irresponsabilità parlamentare e di poter anche contare sull'autorità del Capo dello Stato (che allora andrebbe formalmente stabilizzata) capace di usare la ghigliottina dello scioglimento come deterrente nei confronti di crisi immotivate.

Naturalmente, su questo terreno della stabilizzazione delle maggioranze, del quadro politico, non v'è dubbio che grande rilevanza avrà l'adozione di un sistema elettorale anziché di un altro. Il sistema elettorale può influenzare — così si ritiene — la rappresentanza politica nel senso di aggregarla o disgregarla; anzi, in un certo senso, è il mezzo principale per garantire la coesione delle maggioranze e la stabilità governativa.

Alcune proposte (alle quali per altro ho fatto riferimento anche prima), compiutamente esposte nei giorni scorsi, inducono qualche preoccupazione su questo terreno e soprattutto sulla capacità di conseguire, nei fatti, gli obiettivi che si vanno indicando. Infatti, le proposte che tendono a creare, attraverso modificazioni del sistema elettorale vigente, un compattamento tra le forze politiche omogenee e, quindi, effettive condizioni di alternanza nella guida politica del paese, non

tengono conto, a mio giudizio, di un sistema di reazioni che nessuna riforma elettorale è compiutamente in grado di governare; e sono reazioni presumibili, tenuto conto delle tendenze politiche, del tipo di pluralismo che caratterizza la società italiana.

Il grave problema che si presenta su questo terreno — ed è anche la prima risposta che chi propone queste modificazioni deve dare — è che gli schieramenti che vengono a definirsi sul piano elettorale possono non restare tali nel corso della legislatura. Quindi, la questione di come accorpate le forze politiche in fase elettorale (anche con l'incentivo del premio di maggioranza) non può, secondo me, essere soddisfacente, con riferimento alle preoccupazioni che la proposta stessa intende fronteggiare, se non viene designato un preciso sistema di sanzioni che possa salvaguardare, in maniera drastica, le alleanze, anzi lo schieramento che viene sottoposto al giudizio elettorale. Ora, non credo che esistano regole, misure, garanzie tali da assicurare questo compattamento tra le forze politiche nel corso della legislatura, salvo che si vogliono stravolgere i caratteri essenziali del governo parlamentare (caratteri che invece, per esplicita ammissione dei proponenti, sembrano dover restare immutati). In sostanza, non si capisce come potrebbero essere governati e risolti i contrasti che intervengono tra i partiti della maggioranza e come potrebbero — tali contrasti — non determinare effetti dissolventi sulla stessa compagine di Governo, tenuto conto che questa ha bisogno, giorno per giorno, di una maggioranza parlamentare che ne legittima le scelte. Quindi, l'accordo di maggioranza che ha superato il vaglio elettorale non ha, sul piano degli strumenti parlamentari, una forza tale da poter garantire, poi, l'attuazione politica degli accordi che hanno determinato l'apparentamento elettorale, a meno che, cambiando sistema, non si elimini la necessità stessa di un rapporto fiduciario permanente tra Governo e Parlamento, instaurando in questo modo, nei fatti, una forma di governo diversa.

Questa proposta, dunque, potrebbe avere un senso compiuto (tenuto però conto dei limiti e delle obiezioni che qui si sono indicate), se venisse individuato un garante particolarmente autorevole dell'accordo elettorale, che potrebbe essere soltanto un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo, il quale, per il fatto di aver condotto una campagna elettorale sostenuta direttamente o indirettamente dal cartello di maggioranza che ha vinto le elezioni, viene legittimato ad intervenire attivamente per garantire la tenuta della maggioranza stessa. Tale garante si troverebbe ad operare in modo non estraneo agli interessi della maggioranza, bensì come un garante che è legittimato — per il fatto di aver assunto un impegno « parallelo » a quello del cartello risultato maggioritario di fronte al corpo elettorale — ad usare i sistemi ed i mezzi che, ad esso sono riconosciuti, perché l'accordo elettorale possa essere stabilizzato e durare lungo l'arco dell'intera legislatura.

Questa, però, non è una scelta che può restare tra le righe: deve trattarsi di una scelta esplicita e consapevole, altrimenti l'unico risultato di un apparentamento elettorale che determina un premio che non corrisponde ad un preciso « prezzo di governabilità » si tradurrebbe in un incomprensibile « scippo » che nulla di nuovo darebbe in termini di solidità della maggioranza e di continuità dell'azione di governo. Infatti, un siffatto meccanismo, in assenza di sanzioni precise che garantiscano degli strumenti al Governo e alla maggioranza per poter navigare anche quando le acque parlamentari diventano difficili, porta direttamente ad un succedersi davvero traumatico di scioglimenti anticipati. Quindi, gli effetti positivi nella vita del Governo che una simile soluzione assicura possono essere presi in considerazione soltanto nel momento in cui essi si traducono in una precisa garanzia di stabilità, che non mi pare ci sia stata ancora precisata.

Credo, però, che, sul terreno della legislazione elettorale, i nodi da sciogliere riguardino anche altre possibili influenze che essa può avere sull'organizzazione

dei partiti e del sistema dei partiti nel suo complesso, che vanno ben oltre l'eccessiva frammentazione di questo sistema.

Su questo terreno, io penso che uno dei doveri prioritari della riforma elettorale sia quello di dire una parola chiarificatrice sul perverso rapporto tra denaro e politica e quindi sui molti problemi che il finanziamento alla politica determina (e che, per altro, sono sottoposti quotidianamente, spesso in termini angoscianti, all'attenzione generale). Da questo punto di vista vi sono problemi che riguardano sia i singoli candidati sia le liste e i partiti; ma gli uni e gli altri devono essere considerati all'interno del sistema di finanziamento alla politica che, a mio giudizio, non è stato adeguatamente risolto né dalla legge n. 195 né dalle leggi che hanno successivamente disciplinato la materia. Certamente, una prima remora (che non è causa ultima della crescente disaffezione manifestata dai cittadini nei confronti delle istituzioni), un primo limite, ad una cattura così spregiudicata del consenso, può venire da alcune modifiche, da alcuni aggiustamenti che rendano meno incisivo il sistema del voto di preferenza sulla composizione delle Assemblee elettive. Le esigenze che, al riguardo, si sono più volte indicate, cioè quella di poter pervenire ad una selezione dei migliori, o comunque di quelle personalità che normalmente soccombono in una libera competizione elettorale decisa a colpi di voti di preferenza, e quella di sottrarre i candidati a condizionamenti di tipo localistico, potrebbero essere adeguatamente fronteggiate dall'istituzione del collegio unico nazionale, al quale dovrebbe essere attribuita una quota di seggi. Il collegio unico nazionale potrebbe essere organizzato attraverso un sistema di liste bloccate. Un tale sistema pone dei problemi che non attengono soltanto alla organizzazione elettorale ma alla vita interna dei partiti, come per esempio quello di garantire un livello minimo di democrazia interna nelle decisioni dei partiti (e ciò, tenuto conto degli strumenti disponibili, allo stato non appare facilmente conseguibile).

Qualcosa, comunque, bisogna pur dire su tale problema perché, a mio giudizio, una delle grandi questioni che si agitano da molto tempo, con riferimento al sistema dei partiti, è quella relativa alla adozione di regole che mettano in grado di accertare l'effettivo loro funzionamento su basi democratiche. Certamente non si può pervenire ad una regolamentazione dettagliata della vita dei partiti, ma ad una regolamentazione indicativa sì. Ciò potrebbe scaturire anche dall'adozione di alcuni meccanismi in tal senso incentivanti, dalla previsione di limiti e condizionamenti che lo stesso sistema del finanziamento pubblico dei partiti ci consente. Non è infatti scandaloso ritenere che, se un partito vuole ottenere del denaro sulla base di quanto prevede la legislazione vigente, deve accettare *standards* minimi di democraticità interna attraverso l'adozione di uno statuto tipo; il che naturalmente non impedisce che il partito possa continuare la sua attività nei limiti della legge, sottraendosi a quell'obbligo e rifiutando contemporaneamente di fruire del finanziamento pubblico. Occorre però evitare un equivoco: non si vuole imporre uno statuto di partito, uno statuto-tipo, ma pretendere condizioni minime di correttezza nella gestione delle adesioni, prevedere la garanzia del voto segreto nell'espressione di volontà dell'iscritto e delle vere e proprie elezioni primarie interne di partito per la costituzione delle liste di candidati a cariche pubbliche. Ciò non mi pare eccessivo per dei partiti che sono prevalentemente finanziati dallo Stato; per altro, non credo che questo determinerebbe pericolose reazioni di rigetto da parte degli stessi partiti. Infatti, nel leggere alcune modifiche statutarie, che hanno caratterizzato la vita interna dei partiti negli ultimi tempi, mi pare che si possano registrare delle tendenze interessanti, che stanno ad indicare dei veri e propri processi imitativi che condizionano, in questo senso, le organizzazioni interne di partito, tendenti ad omogeneizzare le strutture formali degli stessi.

Il vero problema, comunque, è quello di trovare, in questa materia, una istanza arbitrale che possa rendere credibile e legittimo il tipo di controllo di cui si parla. Vi sono state, su questo argomento, delle proposte interessanti.

Il problema non è di definire dunque, nei dettagli l'istanza arbitrale, ma di precisare che una riforma dei sistemi di finanziamento passa anche attraverso un limitato sindacato delle attività e delle decisioni di partito, dal punto di vista fin qui considerato.

Soffermandomi ancora, brevemente, sul problema della modifica della legge elettorale, io credo che un altro tabù sia caduto negli ultimi tempi, cioè quello costituito dalla cosiddetta clausola di sbarramento, anche politica. Su questo punto, anche coloro che in passato apparivano intransigenti mi pare stiano convincendosi del fatto che ridurre i parlamentari o stabilire una clausola di sbarramento significa la stessa cosa, dal punto di vista della riduzione della complessità dei partiti. Con riferimento, ad esempio, proprio alla proposta dell'onorevole Barbera, la riduzione dei parlamentari che egli auspica eleverebbe la soglia di rappresentanza circoscrizionale al 2,65 per cento nel collegio Roma-Viterbo-Latina-Frosinone dove, per i partiti minori, è tradizionalmente più facile, insieme al collegio Milano-Pavia, recuperare il primo seggio: tanto vale allora, *sic et simpliciter*, introdurre una clausola che precisi la percentuale minima che un partito deve conseguire per essere rappresentato in Parlamento. (*Interruzione del deputato Barbera*).

La riduzione del numero dei parlamentari si traduce in una vera e propria soglia di accesso, che si può quantizzare con riferimento alle metodiche suggerite dal partito comunista. Comunque, a mio giudizio, il problema delle modifiche e delle riforme sulle quali ci si è intrattenuiti, con riferimento ai cosiddetti « rami alti » delle istituzioni, non può prescindere da una riforma del bicameralismo (e su ciò siamo tutti d'accordo) così come è adesso organizzato. Certo, non credo che sia agevole percorrere la strada delle ri-

forme radicali, per esempio attraverso una traumatica eliminazione della seconda Camera. Infatti, in questa materia, occorre fare i conti con una sedimentazione di posizioni del potere che sono più che trentennali: possiamo anche far finta che tale problema non esista, che la fantasia progettuale dei neocostituenti riesca ad essere più forte di queste resistenze, ma sappiamo tutti che così non è. Secondo me, per altro, l'abolizione pura e semplice della seconda Camera si risolverebbe in uno spostamento di punti di forza verso il Presidente della Repubblica (che, per molte ragioni, sarebbe costretto a fare un uso frequente del veto sospensivo) e verso la Corte costituzionale; inoltre, credo che vi sarebbe un forte incentivo a sottoporre a *referendum* abrogativo tutte le leggi innovative in campo economico e sociale: queste sono le reazioni con le quali, nel momento in cui valutiamo tale proposta, occorre fare i conti.

Quindi, bisogna lavorare su un terreno diverso, cioè sul terreno della diversificazione funzionale, in ordine al quale molte proposte interessanti sono scaturite da questo dibattito, e su quello di una riforma che riguardi il procedimento, che riamini quindi il modo attuale di svolgimento dell'*iter* legislativo, fissando in molte materie i tempi e delle vere e proprie norme di chiusura che esaltino l'unitarietà del procedimento legislativo e consentano di superare o sintetizzare fasi morte e inutili ripetizioni. Si può ipotizzare un *iter* legislativo (secondo una proposta venuta da più parti, ed alla quale aderiamo) che preveda un'attenuazione, in alcuni casi, del ruolo della seconda Camera: si potrebbe, ad esempio, prevedere il secondo voto soltanto in casi eccezionali o quando l'altra Camera voglia esercitare la possibilità di chiamare a sé un testo approvato dalla prima, per ridiscuterlo entro un certo tempo.

Prima di concludere, non posso però fare a meno di riprendere i problemi — interessanti e certamente collegati alle soluzioni che qui si auspicano con riferimento alla riforma degli apparati centrali di governo — riguardanti la pubblica amministrazione.

La riforma della pubblica amministrazione non può prescindere dall'avanzare dell'insieme del processo riformatore. Attardarsi a sostenere una sorta di priorità assoluta della riforma della pubblica amministrazione in quanto « riforma delle riforme » vuol dire non cogliere pienamente il compenetrarsi dell'economico, del sociale e del politico tipico della natura stessa dello Stato sociale e significa non aver coscienza del policentrismo del sistema che riesce a resistere, ove aggredito, spostando i livelli di mediazione e di conflitto da un settore all'altro.

La consapevolezza della complessità e della globalità della manovra istituzionale ci fa comprendere ancora le difficoltà e le inerzie incontrate nella riforma della pubblica amministrazione, che non scaturiscono tanto da difetti di conoscenza, di analisi delle disfunzioni sulle quali si vuole intervenire, da mancanza di adeguati rapporti informativi consistenti, completi. Da questo punto di vista bisogna condividere l'autorevole opinione di chi osservava che metà della pubblica amministrazione si cimenta su come riformare l'altra metà e viceversa. La verità è che la pubblica amministrazione è permanentemente interessata a processi di modificazione. E bisogna riconoscere che pur non essendosi proceduto ad una riforma sistematica — riassetto dei ministeri, riforma delle autonomie locali, riforma della finanza locale — tuttavia vengono progressivamente avviati procedimenti ed atti che fortemente incidono negli assetti amministrativi e gestionali. Si tratta di un lavoro incessante, nel quale è soprattutto impegnata la burocrazia di comando che permanentemente disfa ed architetta labirinti nei quali vengono rannicchiate le iniziative politiche riformatrici.

È esemplificativo in questo senso ripercorrere gli avvenimenti succeduti all'approvazione da parte del Senato, il 10 ottobre del 1980, dell'ordine del giorno relativo al progetto di riforma Giannini. Dal luglio 1980 ad oggi il Governo ha predisposto otto provvedimenti che affrontano questioni trattate nel rapporto

Giannini. Nello stesso tempo però si è assistito al proliferare di provvedimenti di iniziativa di alcuni ministri che sembrano completamente ignorare sia il rapporto Giannini sia le successive proposte di attuazione.

Tra i contenuti costantemente disciplinati si segnala: la gratificazione della burocrazia di comando, al di fuori di ogni logica selettiva ed organizzatrice; un costante incremento degli organici, quasi sempre in deroga a precedenti e mai abrogate normative; un tentativo costante di recuperare in sede ministeriale competenze già passate con la legge n. 382 e il decreto n. 616 al sistema delle autonomie.

Un comune denominatore particolarmente significativo di questo tipo di legislazione è costituito dalla tendenza a perequare e ad omogeneizzare i trattamenti retributivi, riferiti quasi sempre al modificarsi del mercato del lavoro interno ed esterno alla pubblica amministrazione ed alla qualità e quantità dei servizi erogati. Queste spinte imitative non sono quasi mai determinate da esigenze di giustizia, ma da una vera e propria rincorsa alle condizioni di miglior favore, a prescindere dalla realtà specifica in cui esse sono maturate. Così come la non selettività è il giusto contrario delle esigenze di cogliere lo specifico e di valorizzarlo.

Ed infine, brevi cenni su una questione che ritengo centrale all'interno del nostro lavoro e che attiene proprio a quegli spazi di libertà minimi dei cittadini, che non possono essere soltanto garantiti dalla legge scritta, ma richiedono comportamenti e convenzioni sociali aderenti alle leggi, e soprattutto molta credibilità in capo alle attività dei giudici. In questa materia noi non dobbiamo solo fronteggiare le esigenze di efficienza, di produttività, di speditezza dei lavori processuali, che hanno caratterizzato storicamente le proposte di riforme ordinamentali e processuali, che sono state elaborate sin dall'indomani della entrata in vigore della Costituzione. Dobbiamo invece fronteggiare disfunzioni ulteriori e diverse — evidenziate nell'intervento precedente e in quello del segretario della democrazia cristiana — perché ritengo che in questa

materia il problema non sia soltanto quello di procedere attraverso una furbesca e diversificata somministrazione delle tutele, ma anche quello di affrontare le questioni che attengono proprio al sistema dei rapporti tra i poteri dello Stato. In queste materie ogni alterazione, ogni sconfinamento determina fatalmente gravi variazioni, pericolosi scompensi. Ebbene, alterazioni vi sono state, perché situazioni anche comprensibili o inevitabili di supplenza giudiziaria, dovute spesso a deleghe esplicite o a fatti di tolleranza del legislatore, hanno determinato un'aspettativa di giustizia diversa, che ha legittimato un ruolo di mediazione attiva nei conflitti sociali da parte dell'ordine giudiziario. Tutto ciò nei fatti è venuto a configurarsi come un'acquisizione stabile e definitiva di attribuzioni, attraverso una capacità attiva di intervento nel politico e nel sociale che, certamente, esige una revisione del sistema delle garanzie. Le vecchie garanzie che ipotizzavano un diverso sistema di rapporti tra potere giudiziario e altri poteri dello Stato non sono più idonee; allora, o la magistratura ritorna entro i confini dei tradizionali poteri (operazione questa impossibile, per ragioni di tutta evidenza, e del resto non auspicabile), o si pongono norme nuove, che stabiliscano nuove regole del gioco e quindi siano capaci di ridefinire un nuovo equilibrio complessivo. Considerare certe situazioni di fatto, che noi giudichiamo negative, come definitivamente acquisite — quasi che la confusione tra i poteri sia ineliminabile — provoca, a mio giudizio, altre tensioni e altre reazioni che poi determinano disfunzioni, le più pericolose all'interno del sistema politico, legittimando quella pratica delle guerre per bande che, nel sistema giudiziario, ha trovato echi non proprio positivi.

Il problema, allora, è quello di affrontare questioni ordinamentali, mai seriamente affrontate dal nostro legislatore, che ha ritenuto di poter adeguare il sistema dei poteri giudiziari alla Costituzione, lavorando soltanto sugli istituti processuali; è evidente invece che ogni innovazione processuale deve avere un rifles-

so sull'organizzazione, a livello di ordinamento giudiziario, se si vuole che le nuove garanzie processuali siano nei fatti attuate: I problemi ordinamentali sono poi quelli che devono concretamente garantire una effettiva indipendenza della magistratura, che non può essere soltanto assicurata dal sistema dei limiti formali, che non consentono alla magistratura di andare oltre certi confini, ma anche da una precisa ricognizione delle situazioni di nuova dipendenza che enormi poteri, di fatto esercitati dai giudici, determinano quotidianamente. Credo allora che i meccanismi di responsabilità del giudice debbano essere rivisti: bisogna prevedere forme di responsabilità ben più consistenti di quella responsabilità disciplinare rispetto alla quale non basta dire che le fattispecie devono essere chiare e note. In realtà, la responsabilità disciplinare è vera responsabilità quando il giudizio non si traduce in un affare di famiglia (cioè determina una difesa pregiudiziale, preconcepita di posizioni che invece devono essere chiarite in un regime di assoluta trasparenza). Naturalmente, il problema si ripercuote a livello più alto, di governo della magistratura, perché situazioni di disfunzioni, quali quelle che si sono indicate, non possono poi non venire amplificate drammaticamente all'interno dell'organo di autogoverno. In questo campo, la Commissione bicamerale potrebbe fare qualcosa: essa ha individuato i mali — i nuovi mali — che la legge elettorale del Consiglio superiore della magistratura ha prodotto. Si sono, infatti, consolidate prassi nel governo della magistratura che sono direttamente collegate a quella legge. Esiste cioè un sistema di lottizzazioni che spesso è apparso selvaggio e rispetto al quale è bene porre adeguati rimedi. I nuovi sistemi di lottizzazione determinano una situazione di incertezza, di nuova dipendenza della magistratura che non consente ad essa di assolvere il proprio compito in quella posizione di terzietà, di neutralità, che è necessaria.

E questa è una materia nella quale la forma — il fatto di apparire in un certo modo — spesso equivale alla sostanza.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Rastrelli. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel corso della prima riunione dell'Ufficio di Presidenza, che fu allargato ai rappresentanti dei gruppi, il 6 dicembre dello scorso anno, fu deciso di dar luogo ad un dibattito generale nel quale — così fu scritto nel promemoria di quella riunione — « verranno identificate le interconnessioni esistenti tra i vari temi e le priorità ». Io non so se il dibattito che fin qui si è svolto, di alto valore culturale e di onesta presa di coscienza dei mali forse irreversibili che affliggono la democrazia italiana, abbia risposto adeguatamente all'esigenza di trasferire la tematica generale nell'ambito dei binari, necessari e preliminari, di talune scelte di fondo che, a mio avviso, sono indispensabili perché i lavori della Commissione possano arrivare ad una fruttifera conclusione.

Con ciò, non mi permetto affatto di avanzare ipotesi o riserve in ordine alla utilità della discussione generale, come si è svolta fino a questo momento, anche perché è stato possibile, attraverso gli interventi in questa Commissione, notare come la presenza di due mentalità — anzi di due anime — in ordine alla Costituzione e alla sua riforma, quella conservatrice e quella revisionistica, e quella feticistica e quella iconoclastica, fino a ieri mentalità ed anime contrapposte nelle espressioni politico-culturali della classe dirigente, abbia abbandonato il terreno della polemica per ricercare lo spazio dell'analisi, della ricerca, in definitiva, della verità possibile. In questo spirito, ritornando ai due elementi fondamentali che furono individuati, fin dal 6 dicembre scorso, dall'Ufficio di Presidenza, e cioè identificazione delle interconnessioni tra temi e priorità, io credo che la prima problematica da affrontare sia relativa al quesito se puri e semplici aggiustamenti costituzionali siano in grado di porre rimedio alla gravissima crisi delle istituzioni.

È stata da qualche parte lamentata la varietà e la complessità della materia inserita nelle mozioni parlamentari, che sono state affidate alla valutazione di

questa Commissione. In proposito, io credo che proprio le mozioni parlamentari, che investono — anche se in termini problematici — a volte direttamente a volte per riflesso, tutti gli istituti dell'attuale assetto costituzionale, costituiscono la premessa per sciogliere il nodo in termini di massima apertura.

Il collega Franchi, nel corso del suo intervento iniziale per illustrare la posizione del Movimento sociale italiano, ha sviluppato la teoria della interdipendenza delle riforme: è una formula sintetica ma scientifica per significare, a mio avviso, due cose: che se si vuole una riforma per riformare occorre intervenire sul complesso delle relazioni interistituzionali e intraistituzionali, senza né veli, né complessi, né tabù, ma guardando solo ad un disegno organico, finalistico, che sia di rinnovazione, non per il gusto del nuovo ad ogni costo o per il superamento del vecchio, ma per la necessità di conferire nuovo livello di valore, nuovo taglio di civiltà, nuova anima etica al complesso degli istituti che personificano ed attualizzano l'essenza di una qualsiasi Costituzione; che riforme parziali di settore, di regolamento, se attuate fuori dal disegno organico, sono destinate o a non incidere sul sistema, aggravandone la crisi o, incidendo sul sistema, ad immettere un meccanismo riformistico di secondo grado, una riforma-processo che potrebbe dar luogo ad una seconda, aggiornata revisione della cosiddetta Costituzione materiale.

Sono anche grato all'onorevole Pasquino, per la figurazione che ha reso nel suo intervento di raffronto tra il mosaico e l'architettura, sostenendo, con grande efficacia, l'opportunità di porre mano alla struttura architettonica, anziché attardarsi a ricostruire o restaurare le tessere del mosaico.

Ritengo che bisogna anche considerare quale fosse la forza morale che spingeva gli uomini della Costituzione a credere negli istituti che andavano programmando o che avevano programmato.

Oggi poniamo a raffronto la denuncia di un siciliano, di Azzaro — uomo per altro di coraggio, perché ha detto la verità — e vediamo qual è la reazione della

classe politica dirigente italiana per capire come lo sfondo etico — lo sfondo morale, la norma base di ogni Costituzione, di ogni patto tra i cittadini — sia venuto completamente a cadere. E allora, se facciamo questo paragone, se notiamo questa differenza abissale e se dobbiamo ritenere che la Carta fondamentale dei diritti e dei doveri di tutto il popolo italiano avrebbe dovuto essere diversa da quella che trent'anni di storia ci hanno oggi portato ad esaminare, è chiaro che il concetto di una valutazione globale della riforma della Costituzione assume un valore che non è soltanto di ordine programmatico, di ordine normativo-organizzatorio, ma diventa anche di ordine etico e morale.

Tornando al tema della interdipendenza delle riforme, che l'Ufficio di Presidenza ha definito « interconnessione di temi », mi piace rilevare che, negli interventi degli onorevoli colleghi, il taglio generale polivalente alle analisi e la prospettazione delle finalità revisionistiche, con la individuazione di tante diverse esigenze istituzionali da riformare, costituiscono l'implicita e necessitata accettazione di un programma di lavoro che rifiuta il sistema del compartimento stagno per assumere la dimensione della globalità, la revisione del tutto diviso in parti, e non di una parte per il tutto, la cultura di un interesse generale rispetto al caso particolare.

Il secondo punto richiamato invece nella famosa riunione dell'Ufficio di Presidenza del 6 dicembre è quello delle priorità.

Alla conclusione della discussione generale, prima che siano costituiti i gruppi di lavoro che sono stati programmati, a mio avviso la Commissione, qui in sede plenaria, deve definire le priorità, deve formulare cioè le scelte di grande linea, deve compiere le grandi opzioni. Io mi sforzerò, nel prosieguo di questo intervento, di prospettare una sorta di graduatoria tracciata non sulla base delle impostazioni esclusive del mio partito ma scaturita, in fondo, da una sorta di analisi comparata degli interventi di tutti gli onorevoli colleghi che sono fin qui intervenuti, in rappresentanza delle varie par-

ti politiche. È vero che è difficile, ad un certo momento, orizzontarsi sulla posizione dei singoli partiti perché se, per avventura, io dovessi fare un raffronto tra la posizione assunta qui, in questa aula, dall'onorevole Labriola e quella assunta dall'onorevole Giugni, troverei delle sostanziali differenze di linea politica; mentre potremmo sottoscrivere al 90 per cento tutto quello che ha detto Labriola, dobbiamo fare profondissime riserve su quello che ha detto Giugni: eppure Labriola e Giugni appartengono allo stesso partito!

Una voce. Anche Andò!

RASTRELLI. Andò è il terzo. Vassalli, non ho avuto il piacere di sentirlo; ho letto qualcosa sul resoconto sommario, ma nel resoconto sommario (molto importante) talvolta alcune sfumature passano oltre. Così se dovessi giudicare la posizione della Democrazia cristiana dal discorso che ha fatto oggi in questa aula il presidente Sandulli o dalla lettera che ha scritto e firmato il professore e collega Ruffilli, se io dovessi considerare le grandi vocazioni e le grandi scelte che implicitamente ed esplicitamente sono contenute in questo documento, e le dichiarazioni dell'onorevole segretario del partito democristiano, dovrei dire che trovo un abisso. Esiste una differenza abissale proprio nella impostazione: qui c'è tutta una tematica generale che va affrontata, cominciando dalla impostazione della uguale dignità di tutte le forze presenti in Commissione, e quindi in Parlamento, rispetto alla finalità di una modifica costituzionale ed istituzionale ed alla proposta dell'onorevole De Mita di quel famoso « patto di maggioranza », dove non si è ben capito neanche quale sia e chi debba pagare il premio alle forze minori che si associano alla forza maggiore per formare il famoso « cartello ». Quando ho chiesto una chiarificazione all'onorevole Ruffilli, che penso sia un interprete autentico ed autorevole della volontà e delle decisioni del segretario democristiano, mi ha risposto: « Ma certamente lo pagano i perdenti! ». Quindi, per garantire la governabilità, secondo la tesi di De Mita, un

« cartello » in cui si associano diversi partiti minori in attesa di un premio di maggioranza dopo il risultato elettorale, dovrebbe penalizzare (se un cartello potrà essere realizzato nella geografia politica italiana) il cartello perdente, a tutto vantaggio di coloro che si associano, in un momento in cui verrà a verificarsi una sorta di asta tra i due partiti maggiori, che dovrebbero acquisire il consenso di quelli minori per formare un cartello teoricamente vincente.

È mai possibile ipotizzare che una proposta del genere, che è l'unica proposta venuta dal segretario della democrazia cristiana, sia accoglibile oggi? E che sia accoglibile nello spirito di trovare l'accordo più ampio possibile tra tutte le forze presenti in Commissione per affrontare, nel modo dovuto, tutti i problemi relativi ad un rapporto sempre più complesso e contraddittorio fra Stato e società, fra partiti, istituzioni e cittadini? Una chiarificazione di questo genere è indispensabile, signor Presidente, perché la stessa questione riguarda il partito repubblicano. Tale partito in un documento scritto ha fatto comprendere di volersi dedicare soprattutto ad una scelta di metodo assolutamente parziale. Invece, nell'intervento di ieri l'onorevole Battaglia, a proposito della possibilità di una riforma organica dei tre settori (potere legislativo, ordine giudiziario e potere esecutivo), ha fatto capire di aver nuovamente allargato la sfera degli interventi a tutta la sistematica organizzatoria della Costituzione.

Sono queste le scelte di fondo che dobbiamo preliminarmente affrontare rispetto all'esito della discussione generale, poiché altrimenti i gruppi di lavoro non avranno la possibilità di lavorare seriamente se la Commissione, nel suo *plenum*, non avrà dato le indicazioni di fondo alle quali le commissioni, i gruppi di lavoro, l'analisi settoriale e lo studio settoriale debbono essere finalizzati.

Per quanto riguarda il metodo...

PRESIDENTE. Per quello che lei dice è prevista una riunione dell'Ufficio di

Presidenza, che dovrà indicare su quali basi programmatiche la Commissione dovrà continuare i suoi lavori.

RASTRELLI. Però non so se l'Ufficio di Presidenza sia abilitato, perché se esso...

PRESIDENTE. Parteciperà anche lei a quelle sedute !...

RASTRELLI. Oppure il collega Franchi, che è capogruppo. Ma se l'Ufficio di Presidenza fosse abilitato a sciogliere in via definitiva questo problema, non vi sarebbe alcuna questione. Penso però che la materia sia tanto importante che è sul metodo e su questa impostazione iniziale che anche la Commissione, nel suo *plenum*, e indipendentemente dall'Ufficio di Presidenza (che è un organo programmatico dei lavori), debba essere sentita. Mi auguro che in sede di Ufficio di Presidenza sia possibile fare queste opzioni che non siamo solo noi a chiedere, dal momento che le hanno chieste altre forze politiche. Forse, la nostra richiesta è più globale e più completa; ma comunque si tratta di richieste che non possono essere assolutamente pretermesse, nell'interesse di tutti.

Esistono due sistemi per affrontare la problematica della riforma. Il primo è quello di porre l'accento su singoli istituti, oppure su singoli settori del sistema istituzionale che possono essere oggetto di modificazioni. Questa mi è sembrata essere la posizione del partito Comunista e, in parte, quella del partito Repubblicano, salvo il discorso di ieri sera dell'onorevole Battaglia. Il partito Comunista, attraverso un centro di studi, un convegno *ad hoc*, ha fissato quattro o cinque sfere di interventi che riguardano determinati settori delle istituzioni e dello Stato. Penso di dover interpretare questa classificazione nel senso di evitare, viceversa, un giudizio un po' più globale, uno studio più approfondito di tutte le interrelazioni, che invece per noi sono determinanti.

Il secondo sistema è quello di partire dai mali della società, analizzare il malessere istituzionale, vedere le richieste che vengono dalla società civile; questa è frammentata, divisa, ma è quella che è, e

se è quella che è; ciò avviene anche perché la Costituzione, così come è stata fatta, non è riuscita a creare una strumentazione normativa atta a recepire le trasformazioni della società. C'è sempre un rapporto di causa ed effetto ed ogni analisi sociologica ha sempre il rovescio della medaglia. Io ho sentito molti dire che il sistema non funziona perché la frammentazione della società è tale che i partiti politici, le istituzioni, i sindacati, tutto ciò che la Costituzione definiva nel suo complesso essere canali di rappresentanza rispetto al potere, non riescono più ad assorbire; ma può essere anche che si sia verificata questa frammentazione per un fenomeno progressivo di distacco di settori che non si sentivano rappresentati e che il cattivo funzionamento dei canali istituzionali di rappresentanza ha determinato a frammentarsi, a distaccarsi e a realizzare tante altre unità e tante altre cellule di vita sociale che oggi non sono più incanalabili nei binari ordinari.

Il secondo sistema, quello che noi preferiamo (quello che il collega Franchi ha già prospettato nel suo intervento iniziale), è partire da questi grandi mali, individuarne le cause generali e da queste cercare di definire i possibili rimedi, che devono poi scendere, calarsi in tutta la realtà degli istituti che man mano saranno analizzati e revisionati dalla Commissione.

Secondo il mio punto di vista, il primo argomento che la Commissione deve considerare come causa di base del malessere istituzionale è la corruzione, che può essere di due tipi: materiale e morale. La corruzione materiale è la tangente, sono i soldi che corrono. La corruzione morale, viceversa, è costituita dalle lottizzazioni.

Mi ha fatto piacere sentire l'onorevole Andò, a proposito del Consiglio superiore della magistratura, riferirsi ai mali attuali che gravitano anche nell'ordine giudiziario, proprio per il principio della lottizzazione che si è esteso anche in quel settore ed in quell'attività.

PRETI. È peggio !

RASTRELLI. È peggio... Sì ! Allora ci sono due tipi di corruzione: quella mate-

riale e quella morale. Quali sono le cause? È inutile fare degli esempi, perché gli esempi sono sotto gli occhi di tutti; farei torto alla vostra intelligenza se parlassi della RAI, se parlassi della questione ENI e di Colombo. Sono fatti che tutti quanti sappiamo e di cui i giornali hanno parlato (buttandosi su questo argomento e creando quel famoso distacco fra paese legale e paese reale che ormai è irreversibile). Quali sono, dunque, le cause? La causa principale di questo male è che i partiti hanno espropriato lo Stato e tutte le istituzioni (questa è la realtà!) e l'espropriazione che i partiti hanno fatto delle istituzioni è l'elemento principale di mortificazione del valore individuale dell'uomo, che viene invece garantito — secondo la lettera della norma — dall'articolo 2 della Costituzione. La seconda causa è che il mancato ricambio della classe politica è determinato da un inesistente rapporto effettuale tra la sovranità popolare e la sua rappresentanza.

Anche qui ci sarebbe da fare un lunghissimo discorso. Perché si verifica il mancato ricambio della classe politica dirigente? Si verifica perché i partiti, nel momento in cui hanno espropriato le istituzioni, tendono a conservare, ossia si pongono automaticamente in una posizione di mera conservazione del potere assorbito, del potere ricevuto, del potere esercitato, e gli uomini che rappresentano i partiti hanno tutto l'interesse, in questa forma di conservazione e di continuità, ad essere personalmente i gestori di questa situazione. Ecco perché si verifica il mancato ricambio della classe politica.

Terza causa della corruzione è la proliferazione dei centri di spesa in tutto il sistema organizzativo dello Stato e la mancanza di precise responsabilità rispetto al gestore che organizza la spesa e che la effettua.

Se vediamo queste tre cause, se le teniamo presenti come elementi di possibile soluzione di quel male principale che è la corruzione, andiamo anche agli effetti. Gli effetti di queste tre cause sono la ingovernabilità del sistema, la degenerazione decisionale — e la degenerazione

decisionale comporta la possibilità che si crei surrettiziamente, segretamente, alle spalle di quelli che sono gli istituti decisionali figurativi, il potere di fatto (vedi P2) — e la reazione della società civile che, viceversa, ha bisogno di essere governata. Credete voi che gli italiani, quella famosa struttura del paese civile frammentata, ridotta, divisa, che porta avanti interessi corporativi, che vuole nuove istanze, nuovi livelli decisionali, eccetera, non senta il bisogno di essere governata? Io credo che un'indagine sociologica onesta, la prima condizione che pone è quella di avere un Governo che sappia governare. Quando l'ultima indagine, riportata da *La Repubblica*, non so di quale istituto specialistico, ha dichiarato che il 72 per cento degli italiani sarebbe lieto di poter eleggere direttamente il Capo dello Stato — il 72 per cento degli italiani si schiera sulla tua proposta, Franchi, cioè sulla nostra proposta per la elezione diretta del Capo dello Stato — è perché, attraverso questa forma di responsabilizzazione personale, intende creare il presupposto di una governabilità che altrimenti ha intuito non possa esistere e che non esiste di fatto.

Vediamo, dopo gli effetti, i rimedi. I rimedi consisterebbero nel rivedere il ruolo dei partiti, affinché i partiti abbandonino — secondo quanto diceva giustamente l'onorevole Labriola — la sindrome del potere. Come si fa? Studi approfonditi dicono che il « modello partito » è in una fase di obsolescenza totale. Il partito non è capace di autoriformarsi o di autoregolarsi. Allora, se questa verità esiste, se il partito come modello, come struttura, è incapace concettualmente e culturalmente di trasformarsi, bisogna — in una democrazia che è fatta di pesi e contrappesi — impedire che il partito continui a fare quello che fa. Mi pare che questo sia il punto evidente della questione. Come si può realizzare la limitazione dell'invadenza del partito? Attraverso una serie di sbarramenti. Quali possono essere gli sbarramenti? L'elezione diretta del Capo dello Stato per noi è l'elemento vincente. L'onorevole Franchi ha detto, nella sua relazione iniziale, che il par-

tito portava la sua proposta organica di legge sulla revisione costituzionale come un contributo alla discussione generale, ma non ne faceva alcuna questione di fondo perché si rendeva conto, in un pragmatismo evidente e intelligente, delle situazioni politiche emergenti nel quadro politico nazionale e che quindi non avrebbe insistito su certi temi, anche per la considerazione o il convincimento che, posto in essere un meccanismo di riforma, quest'ultimo porta poi necessariamente ad una revisione più ampia. È un meccanismo che, posto in essere, non potrà più essere fermato. C'è chi ci addebita la visione di una nuova repubblica; non è problema di terminologia, abbiamo lasciato che questo termine potesse servire ai fautori della vecchia conservazione, a proposito dello schema costituzionale, come elemento per esorcizzare la realtà che è sotto i nostri occhi. Ci va bene tutto; però un sistema per fermare, per sbarrare l'attività dei partiti, è per noi indispensabile. E allora bisogna creare una forma di autonoma legittimazione di chi governa, di chi ha la rappresentanza, rispetto allo strapotere dei partiti. È stata proposta l'elezione del Capo del Governo, o di tutto il Governo, da parte del Parlamento: può essere un rimedio efficace. Però è un rimedio efficace, a mio avviso, se viene abbinato a qualche altra misura complementare. Una misura complementare potrebbe essere, ad esempio, che il Capo del Governo, eletto dal Parlamento, potesse servirsi di ministri tutti non parlamentari. Già questo potrebbe essere un passo importantissimo, nella situazione: cioè, rendere incompatibile la funzione di parlamentare — che è una funzione di controllo rispetto al Governo — con quella ministeriale, aprendo peraltro alle competenze, alla società civile, ai valori esterni, anche un elemento di partecipazione attiva e di responsabilizzazione alla conduzione della cosa pubblica; questo potrebbe essere un elemento importante. Queste sono le scelte difficili al momento attuale. Per un partito che è stato sempre all'opposizione vi è apertura concettuale della funzione di governo rispetto al potere.

PRETI. Così facciamo ministri quelli che non si intendono di politica!

RASTRELLI. Però, il raccordo con la politica è determinato dal Presidente del Consiglio; il Presidente del Consiglio è un parlamentare, è un uomo-esperto dal Palazzo, il quale ristabilisce il concetto della collegialità proprio per la funzione del primato della politica rispetto alle competenze, però si assicura anche quelle di competenze che oggi non esistono. Comunque, sarebbe un segno di novità che il popolo potrebbe ritenere molto valido. Oppure, perché non riprendere lo studio di Mortati, cioè il concetto di un Governo semiparlamentare o semipresidenziale? Attraverso una legge di riforma del Consiglio dei ministri che ben codifichi la composizione di questo organismo collegiale, una parte dei ministri potrebbe essere nominata dal Parlamento e dal Presidente del Consiglio dei ministri e una parte, invece, nominata dal Presidente della Repubblica e, quindi, in una funzione diversa di garanzia e di rappresentanza più ampia.

Ecco, queste sono le scelte di fondo sulle quali la Commissione dovrà pur arrivare a delle conclusioni; il pericolo maggiore è quello di far molti discorsi e di non arrivare poi alla scelta, che è il momento più difficile e più grave che possa esistere.

Si parla di legittimazione a proposito del Governo dicendo che il Governo deve essere l'espressione della maggioranza — e siamo perfettamente d'accordo — mentre il Parlamento è l'espressione di una rappresentatività generale. Sono d'accordo su questa divisione, dal punto di vista della legittimazione, ma non riesco a comprendere, in fondo, agli effetti della Commissione che rappresentiamo, quale vantaggio conclusivo comporti per i nostri lavori questa differenza sulla legittimazione Governo-Parlamento.

Bisognerebbe viceversa, innanzi tutto che il concetto della rappresentatività cominci ad essere assunto come un concetto generale e come valore. Il primo elemento, professor Sandulli, deve essere quello; ma nel convincimento morale,

etico prima ancora che politico e prima ancora che normativo, che ogni elettore italiano è uguale a tutti gli altri elettori italiani, che ogni voto espresso da un elettore italiano è un voto come quello di tutti gli altri elettori italiani e che quindi i rappresentanti, eletti con quei voti, sono rappresentanti a tutti gli effetti come gli altri. Il concetto della *conventio ad excludendum*, che qualche volta viene riferito al partito comunista, e qualche altra volta, anzi costantemente, viene o veniva riferito a noi fino a qualche tempo fa, è un discorso che deve finire. Il primo elemento perché una democrazia non sia zoppa e perché sia perfetta è che, alla base, i suoi rappresentanti godano tutti quanti di pienezza di diritti e di poteri. Da questo discorso può nascere qualunque altra soluzione, perché una delle cause delle deficienze governative e parlamentari del sistema attuale è proprio quella di aver creato uno schematismo che non consente né alla maggioranza di essere tale né alle minoranze ed opposizioni di essere tali, nel senso classico e costruttivo del termine. Ché altra è la funzione di una maggioranza che deve svolgere il suo ruolo in un sistema articolato di maggioranza ed opposizione, altra è una minoranza che deve affrontare una battaglia politica per la sua legittimazione alla sopravvivenza. È questa la realtà che si è verificata negli ultimi trent'anni in Italia.

Ho già parlato della riforma del sistema elettorale e, per quanto ci riguarda, non possiamo che confermare la nostra contrarietà assoluta ad ogni meccanismo che realizzi dei premi che non sono chiari né nella finalità né nella attuabilità. Riteniamo che la rappresentanza percentuale e proporzionale sia l'elemento migliore che possa veramente dar sfogo a tutte le esigenze sociali che si manifestano nella società. Vedremmo piuttosto un discorso diverso, e sempre finalizzato alla limitazione dello strapotere dei partiti. Ipotizzeremmo, per la verità, la possibilità di studiare un collegio uninominale anche per la nomina dei rappresentanti alla Camera dei deputati. Oggi veramente non esiste più la libertà del singolo cittadino che voglia candidarsi o del militante che

possa liberamente porre la propria candidatura con concrete possibilità di risultato positivo. Sono i partiti che procedono alla formazione della lista preferenziale, dando poi luogo a tutti quei difetti sui quali si è tanto discusso in questi ultimi giorni in quest'aula in relazione al sistema preferenziale che crea corruzione, guai ed anche l'allontanamento delle migliori energie dalla possibilità di una partecipazione attiva alla politica. Vedremo un collegio uninominale, una riforma di questo genere, in modo che anche la Camera dei deputati possa essere rappresentata attraverso una scelta che l'elettore fa non solo in relazione alla lista, ma anche al nome degli uomini, come avviene generalmente per il Senato e come altre esperienze internazionali di democrazie compiute dimostrano essere un fatto estremamente positivo agli effetti della scelta del personale politico di vertice.

Infine, vengo all'ultima questione: monocameralismo o bicameralismo. Non c'è possibilità, diceva l'onorevole Andò, in questo momento, tenendo conto della realtà, di operare una scelta monocamerale. Può essere che così sia perché le stratificazioni sono tali che una scelta del genere diventa difficile. però, se bicamerale deve essere il sistema, cerchiamo almeno di distinguere le due Camere non solo per quanto riguarda la funzione, ma anche per quanto riguarda la composizione. Questo potrebbe essere un elemento di novità importante. Diamo alla Camera un significato più strettamente politico, con la conseguenza di impostare per la Camera una funzione legislativa primaria; diamo invece al Senato una rappresentanza anche delle competenze con un principio elettorale, da studiarsi nel modo migliore, ed affidiamo ad esso una funzione di controllo e anche di consulenza sulla compatibilità. Oggi molte volte le leggi vengono emanate senza sapere in che misura esse siano compatibili con i sistemi generali economici o in che misura siano applicabili di fatto. Una Camera più specialistica, invece, potrebbe assolvere anche a questa importante funzione.

Vengo ora ad un'ultima riflessione. L'onorevole Labriola ha affermato che

questa è una scommessa che la democrazia italiana fa con se stessa. Tutti i riferimenti storici ci dicono che non è mai avvenuto che una classe dirigente, in mancanza di un fattore esterno determinante, abbia modificato sostanzialmente il proprio modo di essere, di sentirsi e di rappresentarsi. C'è stata l'esperienza francese, 25 anni fa: una esperienza che però era stata condizionata non solo dalle circostanze oggettive di decadenza della IV Repubblica francese, ma dalla presenza di un uomo: De Gaulle fu certamente un catalizzatore. Venticinque anni fa, al momento della riforma, lo stesso Mitterrand si oppose violentemente, ritenendo che essa fosse affossatrice della democrazia. Oggi Mitterrand è presidente della Repubblica francese. Per parlare poi del famoso autore del « Tiranno senza volto » (che l'onorevole Franchi tante volte cita), egli si esprime pesantemente nei confronti della modificazione costituzionale francese; eppure ha dovuto riconoscere che il peggior nemico che possa esistere è la partitocrazia perché, con un tiranno senza volto, il cittadino non è protetto nei confronti di nessuno, in quanto non riesce neppure ad individuare il suo avversario.

A parte questo episodio unico, storicamente, non si è mai verificata questa autotrasformazione. Ecco perché la scommessa di questa Commissione e del Parlamento è una scommessa con la storia. Due sono le ipotesi: o questa Commissione riesce a proporre al Parlamento e una impostazione di grande respiro a convincere il Parlamento a seguirla su questa strada o questa democrazia è costretta a perire. Non vi sono alternative; Presidente. Diciamo questo con il convincimento di uomini inseriti in questo momento e in questo tempo, di uomini che non hanno perduto la memoria storica, uomini che — per rispondere a De Mita — sanno perfettamente che questa Costituzione è nata dalla lotta al fascismo e dalla Resistenza e, se chiedono di modificarla oggi, così come chiedono tutti, non è soltanto per questo riferimento storico, ma perché

sanno che quel che esiste non può essere cancellato e non si permetteranno mai di cancellarlo. Abbiamo sempre ritenuto che la storia costituisce le radici, la memoria di un popolo. Esiste proprio per questo il convincimento di uomini, che vivono in questo momento ed in questo tempo, della necessità di una riforma sostanziale perché la democrazia, libera e vera, torni a vivere.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. L'intervento di ieri dell'onorevole Battaglia ha ampiamente illustrato la posizione repubblicana con l'indicazione del filo conduttore di politica costituzionale che ha guidato il nostro gruppo nel condensare, nella lettera diretta al Presidente Bozzi, le proposte di intervento costituzionale e subcostituzionale da noi ritenute utili e necessarie per il rafforzamento delle nostre istituzioni democratiche.

L'onorevole Battaglia ha altresì confermato lo spirito con cui siamo su questi banchi, animati dalla consapevolezza delle attese del paese, che vuole che la nostra Commissione affronti i nodi della crisi delle istituzioni ed indichi con altrettanta chiarezza i mezzi per scioglierli.

Il mio intervento è volto invece ad illustrare in modo più particolareggiato le nostre proposte sui tre istituti fondamentali del nostro ordinamento costituzionale: Parlamento, Governo e magistratura. Mi pare, senatore Rastrelli, che non vi sia finora alcuna contraddizione nella posizione del gruppo repubblicano tra le dichiarazioni di ieri dell'onorevole Battaglia e le indicazioni nella lettera diretta al Presidente. La nostra linea è questa. I punti fondamentali dell'azione che dovrà svolgere la Commissione si riferiscono ai tre istituti fondamentali che ho appena citato. Tutte le nostre proposte sono tese a rendere l'azione di questi tre istituti più efficace e più adeguata alle esigenze della nuova società italiana, certamente diversa da quella dell'esperienza dei nostri padri costituenti. Esse vogliono lasciare salvo l'impianto generale della

nostra Costituzione, nonché quello della Repubblica parlamentare, nella rinnovata affermazione — come ha detto ieri l'onorevole De Mita — dei valori ideali e morali dai quali essa è scaturita, con la Resistenza al fascismo e la lotta di liberazione, con i profondi aneliti di libertà e di giustizia che hanno accompagnato quegli eventi memorabili, scolpiti indelebilmente nella storia del nostro paese. Temi del tutto prioritari ed i primi nodi da sciogliere, sui quali le nostre proposte si soffermano in modo particolare e più incisivo, sono quelli che attengono al Parlamento e al Governo.

Noi riteniamo, infatti, che sia essenziale ovviare a quella dispersione di attività e di energie alla quale è ridotto il Parlamento nella cura di ogni attività legislativa, spesso settoriale e — quando non settoriale — condotta disordinatamente sulla base di sistemi informativi inefficienti, troppo sovente soffocata dalla prevalente attività di conversione di decreti-legge ai quali il Governo è costretto a ricorrere nella affannosa ricerca di una « corsia preferenziale », ricerca molto spesso impropria rispetto alle previsioni dell'articolo 77 della Costituzione. Con il che, da un lato il Parlamento non riesce ad adempiere i suoi compiti fondamentali, cioè la pronta attuazione legislativa dell'indirizzo programmatico che la maggioranza ed il Governo si sono dati ed il controllo in concreto dell'azione di Governo, e dall'altro quest'ultimo non ha possibilità di attuare il proprio programma né di assolvere tempestivamente, ma senza affanno, ai compiti che via via si rendono in concreto necessari. Dunque, un'innegabile debolezza del sistema, al quale si deve ovviare non tanto sancendo la preponderanza di un organo costituzionale sull'altro, quanto tonificando l'intero sistema, rendendo più agile, più penetrante e più tempestiva l'azione dell'uno e dell'altro organo, dando più efficienza e più forza sia al Parlamento che al Governo nei rapporti interagenti fra le due istituzioni. Questi scopi possono essere raggiunti — a nostro avviso — attraverso incisive riforme del nostro sistema parlamentare, fermo tuttavia un punto: il

bicameralismo, pur corretto da una parziale diversificazione delle funzioni delle due Camere attraverso una revisione ed una ridefinizione delle competenze normative.

È certamente un tema assai complesso: si tratta di individuare i settori di competenza della seconda Camera, nella sostanza del Senato. Noi riteniamo tuttavia necessario che la garanzia della doppia lettura permanga per le leggi organiche, per le leggi-quadro, per le leggi per le quali è sancita dall'articolo 72 della Costituzione la riserva di Assemblea, e che inoltre siano stabilite clausole di salvaguardia a garanzia della seconda lettura, quali potrebbero essere la richiesta da parte del Governo o da parte di un *quorum* di deputati.

Sulla differenziazione delle funzioni delle due Camere può essere impostato un esercizio più penetrante della funzione di controllo del Parlamento, attribuendo alla Camera alta alcune di tali funzioni in via esclusiva, come il controllo sulle nomine pubbliche ed un'attività sistematica di controllo della spesa pubblica dello Stato e della cosiddetta spesa pubblica allargata. Questo dovrebbe avvenire con un raccordo sistematico con la Corte dei conti. Il mantenimento della doppia lettura per le leggi di maggior rilievo e la riserva di doppia lettura per tutte le leggi, l'esaltazione delle funzioni di controllo, che verrebbe in parte attribuita al Senato, ci sembra però che postulino il mantenimento di eguale attribuzione ad entrambe le Camere delle funzioni di indirizzo politico, funzione che invece ieri — sia pure problematicamente — il senatore Giugni proponeva di sottrarre al Senato. Il Senato, secondo noi, dovrebbe restare Camera elettiva a suffragio diretto, salva la possibilità di ampliamento del numero dei senatori a vita, attribuendo a ciascun Presidente della Repubblica la facoltà di nomina di cinque senatori a vita nel corso del mandato ed eventualmente studiando qualche altro ulteriore sistema per l'ampliamento del numero.

Non siamo contrari a valutare una riduzione del numero dei parlamentari, per quanto non riteniamo che la disfun-

zione delle istituzioni sia principalmente dovuta ad un suo eccesso. Le disfunzioni sono dovute — a mio avviso — prevalentemente ad un'altra ragione di fondo: la carenza di adeguati sistemi informativi per lo svolgimento dell'attività parlamentare. Basti pensare al difetto di possibilità di raccordo e di informativa dei parlamentari presso la Ragioneria generale dello Stato per rendersi conto come l'attività legislativa possa soffrire di qualsiasi bizzarria nella presentazione di disegni di legge poco rispettosi dell'articolo 81 della Costituzione. A questo proposito, noi siamo favorevoli a rendere assai più rigorosa la norma dell'articolo 81, affidando al Presidente della Repubblica il potere di non promulgare leggi con insufficiente copertura, anche nel caso che la legge sia riapprovata dalle Camere senza modifiche. Ma ritornando al tema della riduzione del numero dei parlamentari, il gruppo repubblicano ritiene, in ogni caso, che essa non debba essere drastica, in questo concordando ancora con l'opinione espressa ieri dal senatore Giugni, perché se così fosse si stravolgerebbero i rapporti di forza rendendo politicamente inesistenti in Parlamento le forze politiche minori, contraddicendo fra l'altro l'opinione, finora espressa da tutti coloro che sono intervenuti, della necessità di salvaguardia della variegazione delle forze politiche tipicamente rappresentative di realtà sociali ed ideali di grande rilievo nella vita del paese, anche se di minor forza numerica rispetto ad altre.

Quanto al Governo, i repubblicani postulano un rigoroso rafforzamento di direttive e di coordinamento dell'azione governativa da parte del Presidente del Consiglio. Qui a noi pare che tutto stia già scritto nella Costituzione all'articolo 95, ove i concetti di direzione, responsabilità, unità di indirizzo politico ed amministrativo sono già tutti legati alla funzione del Presidente del Consiglio. Si tratta di dare attuazione a tali concetti attraverso la legge ordinaria prevista dall'ultimo comma, che può e deve contenere norme che ribaltino una prassi che ha

reso più debole la figura del Presidente del Consiglio di quanto la Costituzione non volesse. Il potere di revoca dei ministri, forse già implicito nel secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione, là ove la nomina dei ministri avviene su proposta del Presidente del Consiglio, va comunque esplicitato. Così come si tratta di operare, ai fini di dare maggiore stabilità ai governi, sulle norme dell'articolo 94 della Costituzione per il rafforzamento del rapporto di fiducia fra il Parlamento ed il Governo non solo attraverso la mozione motivata di fiducia, ma anche con l'eventuale introduzione della mozione motivata di sfiducia, intesa alla costituzione di una nuova maggioranza, e in ogni caso prevedendo l'obbligo del Presidente del Consiglio di presentarsi alle Camere in caso di crisi di Governo.

Per quanto riguarda la magistratura, noi riteniamo che l'impianto costituzionale, in ordine all'esercizio della giurisdizione e della magistratura, fondato sui basilari principi della soggezione del giudice soltanto alla legge (articolo 101), dell'indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario (articolo 104), dell'obbligatorietà dell'azione penale (articolo 112), non possa e non debba essere posto in discussione. Si tratta di principi che appartengono alle radici più profonde della civiltà giuridica delle democrazie liberali, ma sono anche principi che non vogliono significare che l'esercizio del potere giudiziario non debba soggiacere allo schema potere-controllo-responsabilità, che è schema consequenziale ed altrettanto inalienabile in un regime democratico.

Purtroppo — come ha già messo in rilievo il senatore Vassalli nel suo intervento, ed oggi l'onorevole Andò — si è venuta determinando nel nostro paese, forse a causa della tortuosità della crescita della società civile e della inadeguatezza dell'azione di Governo che ha provocato molti vuoti di potere, una situazione di scollamento della magistratura e degli altri poteri dello Stato, e soprattutto una vera e propria scissione tra potere della magistratura e responsabilità della stes-

sa. Non solo, ma all'interno della magistratura si sono scatenate lotte di potere con una sua inammissibile politicizzazione, il che porta ad un senso di sfiducia dei cittadini, degli utenti della giustizia, nei suoi confronti.

È dunque questo uno dei problemi di maggior rilievo che, a nostro avviso, vanno affrontati dalla nostra Commissione. Vi sono interventi che possono essere varati con legge ordinaria, come per la responsabilità disciplinare del magistrato (in ordine alla quale abbiamo presentato un nostro progetto di legge ove, oltre alla indicazione dei casi di responsabilità, si sancisce che la promozione dell'azione disciplinare è attribuita sia al Ministro di grazia e giustizia sia al procuratore generale presso la Corte di cassazione) e per il divieto di iscrizione dei magistrati ai partiti politici (per il quale pure è stato presentato alla Camera dal gruppo repubblicano un apposito disegno di legge). Con legge ordinaria si potrà migliorare la formazione e la selezione dei giudici. In questo modo, infine, si potrà migliorare la legislazione processuale, sia penale che civile. Ma pare a noi che uno dei motivi di fondo della politicizzazione della magistratura, delle verticali spaccature che corrono tra le varie correnti nelle quali il corpo si divide, sia dovuto al modo onde è costituito e viene eletto il Consiglio superiore della magistratura. La nostra proposta è quella di ridurre il numero dei suoi componenti, di modificarne il meccanismo di composizione, di ampliare la durata in carica dei membri del Consiglio superiore, di rendere inappellabili le sue decisioni, salvo ricorso per motivi di legittimità dinanzi alla Corte di cassazione. Nella sostanza, noi proponiamo che si adotti il sistema di nomina della Corte costituzionale anche per il Consiglio superiore della magistratura: cinque più cinque più cinque, più la partecipazione di diritto del presidente e del procuratore generale della Corte di cassazione, ferma la composizione maggioritaria fatta di

magistrati (il che implicherà necessariamente la ricerca di un sistema elettorale magari fondato sul sorteggio, per poi affidare all'interno dei giudici sorteggiati la scelta, per esempio, da parte del Presidente della Repubblica).

Questi sono, a nostro avviso, i tre temi prioritari ai quali va dedicato, in questa prima fase, il lavoro della Commissione: Parlamento, Governo, magistratura. Io non mi soffermo allo stato sul tema del sistema elettorale: la nostra posizione è già stata esposta ieri dall'onorevole Battaglia. Osservo solo, concludendo, che a me non pare che sia tema, dal punto di vista logico, prioritario rispetto all'organizzazione dei poteri statali e soprattutto rispetto all'organizzazione del Parlamento: i sistemi elettorali sono ovviamente strumentali rispetto al tipo di Assemblea che si vuole eleggere. Quando ieri il senatore Giugni accennava al Senato come ad una possibile Camera delle competenze (tema oggi ripreso dall'onorevole Rastrelli), ove venissero rappresentate, per esempio, le forze imprenditoriali, sindacali e professionali, pur rimanendo il Senato elettivo, io mi chiedevo come le due cose fossero conciliabili. La conciliabilità forse sussiste, forse può essere trovata, ma questo è l'indice proprio della strumentalità del sistema elettorale rispetto al contenuto che si vuol dare alla composizione dell'Assemblea, ed è per questo, oltre che per la ragione politica che le riforme elettorali non si fanno all'inizio della legislatura ma si fanno alla fine della legislatura, che noi riteniamo che il tema della riforma elettorale debba essere trattato successivamente ai temi relativi alla riforma delle istituzioni dello Stato repubblicano.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani mattina alle ore 9.

La seduta termina alle 18,30.

7.

SEDUTA DI VENERDÌ 3 FEBBRAIO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE****Seguito della discussione generale:**

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	137, 147, <i>passim</i>	MILANI	139
ANDREATTA	137	PANNELLA	143

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

Il deputato GITTI, *Segretario*, da lettura del processo verbale della seduta del 2 febbraio 1984.

(È approvato).

Seguito della discussione generale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito della discussione generale ». Ha chiesto di parlare il deputato Andreatta. Ne ha facoltà.

ANDREATTA. Signor Presidente, la giustificazione politica dell'attuale assetto delle nostre istituzioni si fonda, come ci ha ricordato anche da ultimo, l'altro ieri, l'onorevole Battaglia, sulla complessità, sulla frammentazione, sulle fratture storiche del nostro paese.

Ritengo che questo giudizio debba in qualche modo essere corretto. Sul piano della distinzione tra laici e cattolici, tra destra e sinistra, il livello di rottura e di frammentazione della nostra società è forse minore che in altre società europee. La larga maggioranza manifestatasi in questi giorni attorno ai temi del Concordato, le ampie maggioranze che si sono verificate nel passato intorno ai temi delle grandi riforme economiche e sociali del paese non trovano riscontri in altri paesi articolati in un sistema politico più semplificato del nostro.

Certo, sul problema dei rapporti internazionali esistono ancora divergenze profonde nel nostro paese, ed è per questo che, alle proposte dell'onorevole Zangheri, desidero obiettare che l'equilibrio realizzatosi sull'articolo 11 della Costituzione, attraverso il rifiuto della guerra offensiva e l'apertura a forme di limitazione

della sovranità, è ancora un equilibrio che permette senza forzature una vasta consonanza delle forze politiche italiane.

Credo che sbagli l'onorevole Zangheri quando, su questa frattura che ancora sussiste nella storia del nostro paese, tenta ulteriori forzature. A fronte di questa società politica, che forse nel profondo è meno frammentata di quella di altri paesi, il nostro sistema elettorale, la nostra forma di governo, i rapporti tra Parlamento e Governo sono invece tali da creare problemi molto seri alla capacità di esprimere e di soddisfare i bisogni del paese. A me sembra che il compromesso raggiunto alla Costituente fosse un compromesso di forze, armate le une contro le altre, di garanzie reciprocamente chieste e date, e che l'evoluzione di questi trent'anni della nostra vita costituzionale permetta oggi di valutare, alla luce dell'esperienza storica, la profondità di quelle fratture e le conseguenze delle garanzie che ci siamo date, e di rispondere ad un bisogno crescente di governo che si esprime nella nostra società.

Di fronte ad una società meno divisa di quello che talvolta si pensa, di fronte ad una società in cui il gioco delle forze politiche ha permesso per due decenni di correggere il proporzionalismo estremo delle leggi elettorali e le difficoltà nei rapporti tra Parlamento ed esecutivo posti dalla Costituzione, negli ultimi dieci, quindici anni il mutamento della situazione delle forze politiche e dei loro rapporti nel nostro paese hanno fatto emergere i limiti degli assetti attuali.

È stata avanzata da colleghi del mio gruppo una serie di proposte. Noi siamo aperti ai contributi di coloro che come noi pensano che sia necessario modificare alcuni dei piani di fondo dell'assetto

dei rapporti tra le istituzioni del nostro paese.

Penso personalmente che sia necessario che le elezioni parlamentari siano abbinatae all'obbligo, da parte di tutte le forze politiche, dell'indicazione, già in sede di prima consultazione elettorale, del Presidente del Consiglio, a cui segua una eventuale seconda votazione di ballottaggio tra i due candidati che nella prima votazione hanno riportato il maggior numero di suffragi.

Penso anche che si possa prevedere, come è stato proposto, un modesto premio di maggioranza per i partiti apparentati attraverso il ricorso ad un collegio unico nazionale e ad una lista unica presentata dai partiti che si apparentano. Nell'ipotesi che si determinino dissonanze tra il Governo così nominato e il Parlamento, si dovrebbe attivare una procedura di sfiducia costruttiva, mentre le dimissioni dell'esecutivo dovrebbero comportare lo scioglimento automatico del Parlamento. Dando questa maggiore forza all'esecutivo si può anche ipotizzare un abbreviamento della legislatura a quattro anni, che corrisponde al periodo di durata della maggior parte dei parlamenti dei paesi industriali, e che permette una più regolare cadenza di rapporti con il corpo elettorale come compenso alla maggiore rigidità di un sistema semiparlamentare come quello che ho qui designato di rapporti tra l'esecutivo e il Parlamento.

Dopo questi rapidi accenni desidero affrontare — nella sfera di argomenti assegnatimi — alcuni temi relativi alla costituzione economica del paese. In realtà, i rapporti tra costituzione economica e organizzazione degli organi costituzionali sono molto stretti. La crisi fiscale ha colpito in Europa soprattutto i paesi con un sistema elettorale proporzionale e con un sistema di governo instabile: in Olanda, Belgio e Danimarca il disavanzo pubblico supera il 10 per cento del reddito nazionale. Al contrario, Francia, Germania Federale, Regno Unito, che in modo diverso si sono dati sistemi che hanno assicurato maggiore stabilità all'esecutivo,

presentano disavanzi inferiori al 3 per cento. Esiste un rapporto tra la finanza pubblica e il modo di lavorare delle istituzioni; esiste un modo di comprare il consenso in parlamenti instabili, che è la conseguenza degli assetti istituzionali. Quindi, in qualche modo, il problema della crisi fiscale dello Stato italiano si rapporta al tema prima indicato di un assetto forte delle istituzioni, di una garanzia di durata dell'esecutivo. In ogni caso, una certa ingegneria costituzionale come quella voluta da Vanoni e da Einaudi con l'articolo 81 della Costituzione può valere a ridurre la tendenza ormai cronica della nostra finanza pubblica a superare ogni limite, e può introdurre obiettivi condizionamenti per impedire che una quota troppo esorbitante della propensione al risparmio del paese vada a finanziare *deficit* di bilancio.

Dopo avere meditato su questi problemi, credo sia necessario introdurre un limite alla spesa complessiva, corrente ed in conto capitale; credo che esista un volume di utilizzo del reddito nazionale attraverso il sistema, il reticolo delle pubbliche amministrazioni oltre il quale il sistema di economia mista voluta dal costituente perde di identità e di efficienza. Credo perciò che questo limite possa essere fissato al 50 per cento del reddito nazionale, con una norma provvisoria che impone entro un periodo di cinque anni la discesa dell'attuale fabbisogno appunto al 50 per cento.

In secondo luogo, pur nell'ambito di questo vincolo, è necessario che le spese correnti, occasionali o ricorrenti siano coperte da entrate fiscali occasionali o ricorrenti e che soltanto le spese in conto capitale (e sorgono seri problemi nel definirle) possano essere coperte col ricorso al debito pubblico. Ritengo che in sede costituzionale si debba affermare un processo di bilancio che veda innanzi tutto una prima decisione (la *first resolution* della pratica costituzionale americana) attraverso la quale, tre mesi prima della presentazione del bilancio, con una mozione il Parlamento fissi il limite del ricorso al mercato, in modo che questo

limite non derivi come sommatoria delle eccessive richieste di spesa e della non volontà di accompagnarle con nuove misure fiscali. Intanto entro la fine di giugno di ogni anno il Parlamento dovrebbe indicare con una propria risoluzione il limite massimo dell'indebitamento che, secondo il sistema che ho ora delineato, dovrebbe comunque trovare nella Costituzione il limite per il quale esso non può superare le spese in conto capitale.

Il Presidente della Repubblica ha in questi anni, in alcune occasioni significative, rinviato al Parlamento alcune leggi prive di copertura. A mio avviso, per evitare conflitti tra gli organi costituzionali, sarebbe forse più opportuno che al Presidente della Repubblica fosse conferita la facoltà di non promulgare le leggi che non hanno adeguata copertura. Egli dovrebbe essere assistito da un difensore del bilancio, il quale dovrebbe suggerire al Presidente il rifiuto di promulgazione delle nuove leggi che mancano di copertura e dovrebbe poter rimettere al giudizio della Corte costituzionale leggi approvate in passato e prive di congrua copertura.

Si dovrebbe anche riservare al Governo, sottraendola al Parlamento, l'iniziativa in materia di leggi di spesa. Si dovrebbe, infine, vietare la possibilità di inserire in bilancio fondi globali. Credo che di fronte al rischio di una crisi fiscale che tende ad avvitarci su se stessa, l'intuizione dei costituenti, soprattutto — come dicevo — di Einaudi e di Vanoni, di fissare nella Costituzione limiti alla dimensione del *deficit* pubblico debba, dopo trent'anni di esperienza, essere riesaminata ed integrata con norme del tipo di quelle che ho illustrato.

Onorevole Presidente, vorrei pregarla di consentirmi di sviluppare e completare queste linee di indirizzo in un successivo intervento, in una delle prossime sedute.

PRESIDENTE. D'accordo, onorevole Andreatta. Ha chiesto di parlare il senatore Milani. Ne ha facoltà.

MILANI. Signor Presidente, credo di poter dire che la discussione generale fin qui svoltasi ci ha permesso di compren-

dere, meglio di quanto fosse accaduto in occasione di dibattiti parlamentari, le reali intenzioni delle forze politiche. In questo senso è stata senz'altro utile, e credo che possiamo perciò affrontare la successiva fase dei lavori della nostra Commissione — secondo il mio avviso — con le idee più chiare.

Mi sembra importante innanzi tutto fare qui una precisazione sui compiti che esplicitamente e implicitamente saranno assegnati ai gruppi di lavoro. Non ho nulla da eccepire su queste strutture, più agili della Commissione plenaria e che quindi dedicheranno il proprio impegno ad approfondire le singole questioni affinché alla fine il quadro d'insieme risulti più nitido. Ben diverso dovrebbe essere il giudizio, invece, se i gruppi di lavoro dessero il risultato di provare un'ulteriore divaricazione tra i diversi temi, autorizzando la maggioranza a privilegiare l'adozione di strumenti parziali che, è facile prevedere, sarebbero tutti ispirati ad una logica di rafforzamento dell'esecutivo e di limitazione dei poteri di controllo del Parlamento.

Nel momento in cui dunque ci accingiamo ad articolare il nostro programma di lavoro, credo che dobbiamo avere ben chiaro il fine ultimo della nostra Commissione che non può essere in nessun caso quello di offrire un'autorevole copertura ad operazioni improvvisate per tamponare la crisi di credibilità e di legittimità che attraversano oggi le istituzioni centrali dello Stato.

Ho avvertito questo pericolo fin da quando, nel dibattito che si svolse alla Camera sul finire della passata legislatura, apparve chiaro che l'intera questione della grande riforma si muoveva su un terreno assai equivoco. Mentre infatti si invocavano innovazioni istituzionali in nome di astratti concetti di efficienza e di governabilità, sembrava scomparire il nesso fondamentale che deve legare, a mio avviso, principi costituzionali ed organizzazione dello Stato, obiettivi che la collettività vuole o vorrebbe perseguire e formule organizzative ed istituzionali di cui si dota.

Insomma, alle già confuse analisi sulle cause della cosiddetta ingovernabilità

non si accompagnava la riflessione, che pure sarebbe stata d'obbligo: come ad oltre trent'anni dalla emanazione della Costituzione si può tracciare un bilancio sull'idoneità della strumentazione istituzionale data per il perseguimento dei fini indicati solennemente nei principi fondamentali ed esplicitati nella parte dedicata ai diritti e doveri dei cittadini. Non è infatti un valore a sé quello dell'efficienza delle istituzioni se non si riconoscono gli scopi per cui queste istituzioni debbono funzionare e se si mettono tra parentesi valori della Carta costituzionale che, a mio avviso, mantengono intatta la loro validità. Ecco dunque che anche i temi più delicati, quello della legge elettorale, ad esempio, o quello del funzionamento della magistratura, si collocano in una prospettiva ben diversa da quella strettamente tecnica con cui li affrontano molti commentatori. La domanda che ci deve interessare prioritariamente riguarda quindi l'impegno costituzionale a promuovere la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica e sociale, il dovere che hanno le istituzioni repubblicane di difendere i diritti di libertà e i diritti socio-economici di tutti i cittadini.

Da qui gli interrogativi: come sono andate le cose sinora? Gli attuali meccanismi istituzionali si sono dimostrati adeguati? Quali innovazioni ha suggerito l'esperienza per una più efficace tutela dei diritti e dei beni costituzionalmente protetti? Da queste riflessioni può nascere una relazione organica sullo stato di salute delle istituzioni e solo in questo modo la nostra Commissione può rendere un servizio utile al Parlamento ed al paese, sfuggendo ai rischi di un ruolo ambiguo o di paravento che sembra delinearci in alcuni interventi.

Ciò premesso, mi pare evidente che ancora non sono sciolti alcuni dei nodi che rendevano equivoco il dibattito svoltosi l'anno passato sull'emergenza istituzionale. Già dei fatti di per sé marginali, — il diverso atteggiamento assunto dal gruppo radicale alla Camera e la riforma in alcune parti del regolamento di quell'Assemblea — hanno sdrammatizzato il

problema o forse l'hanno riportato sui giusti binari. Infatti, se la questione si limitava alla necessità di individuare nuove regole per rendere in qualche modo governabili le Assemblee rappresentative, si deve riconoscere che questo problema è oggi, nei suoi aspetti esasperati, in gran parte superato. Si può ancora riconoscere, e si incomincia a riconoscerlo, che le difficoltà di funzionamento delle istituzioni hanno ragioni ben più profonde dell'atteggiamento incontrollabile o più che anomalo di un piccolo gruppo parlamentare. Oggi non ci sono ostruzionismi, non verificiamo clamorosi casi di *filibustering*, eppure la produzione legislativa rimane frammentaria ed incoerente. Le Assemblee non riescono ad affrontare le grandi leggi di riforma, i governi reggono con sempre maggiore imbarazzo e minore convinzione il confronto con il Parlamento: basta vedere l'esempio di questi giorni.

La ricerca delle radici del malessere istituzionale deve dunque andare più a fondo guardando al dato incontestabile della grave crisi che travaglia anche gli altri maggiori paesi occidentali con sistemi costituzionali tanto diversi dal nostro. In Francia come in Gran Bretagna, in Giappone come nella Repubblica federale di Germania, emerge con tutta evidenza la difficoltà di dare risposte convincenti alle crisi di legittimità del sistema. Oserei dire che negli stessi Stati Uniti — che hanno portato alla presidenza della Repubblica il rappresentante del partito repubblicano con motivazioni strettamente ideologiche — è possibile constatare, nel momento in cui si fanno i bilanci alla vigilia di nuove elezioni, la divaricazione fra una motivazione ideologica e la politica concretamente perseguita dall'amministrazione, che sta per essere messa in discussione dalla nuova consultazione elettorale.

Al centro del dibattito c'è la difficoltà, comune a quasi tutte le compagini di governo nei paesi più industrializzati, di prospettare soluzioni credibili alla crisi politica, economica e direi addirittura morale che travaglia la società. La prima conseguenza di questa assenza di pro-

spettive è il logoramento dei margini di consenso, l'impossibilità di mantenere aperti i canali di comunicazione e di partecipazione tra i rappresentati e i rappresentanti. Nondimeno, senza indulgere a curvature qualunquistiche, si può e si deve anche parlare della crisi del partito, nelle sue diverse connotazioni: partito-Stato, partito ideologico, partito-mediazione.

Una delle cause dei frequenti errori di previsione di molti commentatori politici, circa il futuro di questa o quella coalizione politica, sia in Italia sia all'estero, è data proprio dalla rapidità con cui si « consumano » politiche e programmi, mettendo a nudo la mancanza di idee lungimiranti e convincenti e logorando di conseguenza schieramenti e blocchi sociali.

Da questa situazione non di ingovernabilità, ma di impossibilità di governare, trae origine la tentazione di procedere a semplificazioni autoritarie del sistema. In altre parole, l'oggettiva difficoltà di governare maggioranze e blocchi sociali in grado di reggere l'urto con la crisi, favorisce la ricerca di soluzioni provvisorie ed incoerenti, che hanno il solo denominatore comune nell'esigenza di porre l'esecutivo al riparo dai sempre più correnti incidenti di percorso. Se i colleghi mi scuseranno un riferimento forse troppo d'attualità, possiamo sottolineare come il problema che oggi si pone alla Camera dei deputati, circa la possibile posizione della questione di fiducia sulla reiezione delle pregiudiziali di costituzionalità del progetto di legge di condono edilizio, altro non è se non l'ennesimo esempio dell'affanno con cui le maggioranze di Governo debbono oggi affrontare il confronto parlamentare.

Se dunque questa è la realtà, riteniamo impensabile l'introduzione di meccanismi correttivi che non affrontino alla radice i problemi. E gli elementi di ragionamento da cui partire sono, a mio avviso, soprattutto tre. Innanzitutto il momento di legittimazione del sistema rappresentativo, ciò che implica certamente la discussione della legge elettorale; ma

vanno anche vagliati i meccanismi di raccordo tra autonomie locali ed organi centrali dello Stato, tra Parlamento ed esecutivo, tra organi di controllo e pubblica amministrazione.

In secondo luogo, affinché la grande impresa di rigenerare la vita democratica del paese non si riduca ad una riforma elettorale, che assai difficilmente riuscirebbe da sola a dare risposta al progressivo scollamento tra società civile e società politica, è indispensabile por mano con fantasia e coraggio all'opera di promozione della partecipazione, cui siamo impegnati dall'articolo 3 della Costituzione.

Infine, il nodo che non possiamo eludere, pena l'astrattezza e fragilità di ogni soluzione tecnica, è quello del governo dell'economia, del governo di una società che ha bisogno di profonde e urgenti trasformazioni, legando in questo senso il tema delle riforme istituzionali al più complesso dibattito sull'alternativa, sulla trasformazione delle strutture economico-sociali che governano oggi la società.

Il primo di questi tre cardini — quello della legittimazione del sistema rappresentativo — ha assunto in questi giorni una particolare attualità, dopo la presentazione delle proposte di parte democristiana, ripetute qui e precisate dall'onorevole De Mita, con il dibattito che ne è seguito. La forza politica a cui appartengo ha sottolineato anche nel passato l'esigenza di affrontare senza imbarazzi il nodo della legge elettorale. Voglio però subito chiarire che la traccia di riflessione che noi svilupparammo non si muoveva affatto nella direzione dei premi di maggioranza o dei sistemi uninominali, non voleva affatto ipotizzare un meccanismo in grado di attribuire una solida maggioranza parlamentare ad uno schieramento che nel paese non è affatto maggioritario.

La nostra proposta partiva infatti dalla necessità di stabilire le condizioni affinché le elezioni non siano più ridotte a vuoto rituale, in cui si barattano minime percentuali di voti senza che i cittadini possano concretamente pronunciarsi sui programmi e gli schieramenti di Gover-

no. In altre parole, la nostra preoccupazione principale non è certamente quella di liberare i governi dalle difficoltà create da uno schieramento articolato ed incoerente: questi sono problemi politici, che richiedono soluzioni politiche e non tecniche. L'obiettivo prioritario è invece quello di restituire alle elezioni il ruolo di momento principe della partecipazione democratica, in cui tutti i cittadini sono chiamati ad esprimersi su chi dovrà governare il paese, con quali alleati e su quali programmi. Questo sarà realizzabile solo dinanzi all'elettorato, con la presentazione di schieramenti chiari, con programmi definiti, in grado di mobilitare settori sociali, di coinvolgere l'intero paese nel dibattito sul merito delle proposte.

L'ipotesi tecnica che a tal fine abbiamo tracciato, sia pure nelle sue linee essenziali, si articola in due turni di voto: il primo, aperto alla partecipazione di tutte le forze politiche, anche minori, in cui si confronteranno le diverse strategie politiche; il secondo che dovrebbe invece premiare, in collegi plurinominali, lo schieramento maggioritario, che si raccoglierà su un nuovo programma preciso, articolando la propria rappresentanza secondo i rapporti di forza emersi nel primo turno, e quindi valorizzando anche l'apporto delle forze minori, che non finirebbero schiacciate dal partito che, per dimensioni, egemonizzerebbe lo schieramento.

Non ci nascondiamo che anche questa proposta necessita di approfondimento, nei suoi risvolti tecnici e politici. Ci interessa però oggi segnalare che gli obiettivi irrinunciabili sono per noi il rispetto del principio proporzionale, la valorizzazione degli schieramenti programmatici e la salvaguardia dell'articolazione della rappresentanza parlamentare, che è un portato — come è stato più volte riconosciuto — della complessità politico-sociale della nostra storia recente. Non è d'altronde un mistero che ci proponiamo di rendere più nitida la definizione di schieramenti alternativi, per mobilitare l'opinione pubblica non attorno a vuoti rituali elettorali, ma in momenti concreti di scelta.

Non per questo riteniamo che la questione elettorale riassume tutti i termini del dibattito sulla partecipazione democratica. Non solo infatti l'articolo 3 della Costituzione ci impegna ad individuare con creatività e costanza tutte le possibili vie per valorizzare il protagonismo di massa nella vita politica e sociale del paese, ma solo attraverso l'allargamento degli spazi di democrazia diretta e di partecipazione concreta all'elaborazione delle scelte che incidono sulla vita della collettività si può dare una risposta convincente alla crisi del consenso di cui prima ho parlato.

Infatti, anche al di là della questione morale, che ha trasformato i nostri partiti in macchine di potere — giustamente sul banco degli accusati dinanzi all'opinione pubblica —, credo che dobbiamo riconoscere come il sistema parlamentare partitico non può essere esaustivo dell'esigenza di partecipazione che viene dalla società civile. La crisi della rappresentanza, di cui tanto si parla, non è solo legata al processo di corrompimento della vita pubblica, al senso di « separatezza » che i cittadini sentono rispetto alle istituzioni « occupate » per oltre un trentennio dallo stesso personale politico-amministrativo, bensì ha radici più profonde, legate alla rapida trasformazione della società.

Oggi vengono al pettine quei limiti della democrazia rappresentativa « all'occidentale », che la cultura di sinistra ha sempre denunciato, sia pure con ideologismi e schematismi. Oggi l'articolazione reale della società esige canali di partecipazione diffusi a molti livelli, valorizzando altre ipotesi di associazionismo volontario, individuando nuovi livelli di intreccio tra momenti di democrazia diretta e istituzioni rappresentative, portando i cittadini a gestire direttamente spezzoni fondamentali della vita sociale, dai servizi pubblici al decentramento dei poteri locali, ad alcuni momenti della stessa amministrazione della giustizia.

Infine, l'ultimo nodo che intendo sottolineare in questa breve riflessione di intenti, almeno nella fase iniziale dei la-

avori della nostra Commissione, riguarda il governo dell'economia. Trovo infatti assai singolare che tale questione sia affrontata solo marginalmente negli interventi di molti autorevoli colleghi; non è forse lì che si annodano le vere radici della cosiddetta ingovernabilità? Anzi, proprio partendo da questa consapevolezza noi abbiamo sempre contestato le impostazioni naturalmente e strettamente tecniche dei problemi istituzionali. Siamo certamente convinti anche noi che alcuni meccanismi istituzionali vadano verificati e modificati, ma non per far funzionare meglio (d'altronde cosa vuol dire?) il sistema, bensì per poterlo cambiare, per poter avviare un processo di trasformazione allargando e valorizzando — come ho ricordato — gli spazi di democrazia. Occorre quindi riflettere sui legami economici e finanziari a livello internazionale che determinano e circoscrivono i margini di autonomia del nostro paese; occorre — e ho concluso — verificare le logiche e gli strumenti che guidano l'intervento dello Stato nell'economia; occorre contribuire al dibattito sulle forme di partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle linee di politica economica e industriale del paese.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Pannella. Ne ha facoltà.

PANNELLA. Signor Presidente, colleghi, credo che qualcosa di nuovo sia accaduto al di fuori dei nostri lavori e proprio nelle ultime settimane. C'è una cosa che non va sottovalutata, ed è questa: nelle scorse settimane dagli ambienti giornalistici e politici (un vero partito: *la Repubblica*, che non noi abbiamo concorso a legittimare come una delle sedi più prestigiose della nostra democrazia) è venuto, ed è venuto con una puntualità giuridica, un attacco contro il potere, il sistema ed il regime, con una tesi che noi — in un quadro diverso — da anni andiamo sottolineando, ma evidentemente in questo caso con accentuazioni e soprattutto interessi ed urgenze diversi. Quando da

questo alto luogo della democrazia « per bene » di sinistra, di destra, di centro, eccetera, quando da questo alto luogo si afferma in un articolo di fondo — torno a dire, con precisione di termini costituzionali e giuridici — che ci troviamo dinanzi a un fatto specifico di usurpazione di poteri degli istituti democratici da parte della partitocrazia, ci si costituisce parte civile contro i grandi usurpatori (cito: « a nome di 50 milioni di italiani senza tessera contro i 6 milioni di italiani con tessera »), è evidente che lo scontro politico fa un salto di qualità e di gravità.

Nel manifesto del generale Evren — (spero di poterlo documentare — in Turchia, prima del ritorno alla « sana » « vera » democrazia con i generali della NATO, era mossa l'accusa specifica alla partitocrazia di essere usurpatrice e corrotta e di non rappresentare, di non avere quindi nemmeno legittimità non solo giuridica ma direi anche etico-politica e morale. È evidente che in tal modo si pone diversamente l'urgenza della riforma: riforma della situazione positiva e di diritto positivo, riforma dell'organamento stesso del diritto.

Ora, noi radicali il 12 luglio, giorno di apertura di questa legislatura, ci siamo recati da tutti i procuratori generali delle Corti d'appello con un esposto-denuncia con cui sostenevamo che erano stati consumati reati specifici, reiterati e continuati di usurpazione dei diritti politici. Nelle nostre intenzioni tutto questo ha avuto valore: i nostri codici di comportamento, il nostro proclamare lo sciopero del voto in nome del voto, come lo sciopero del lavoro lo si applica in nome della difesa del lavoro, riuscendo a porre un'ipototeca di tono democratico, ultrademocratico, semmai, su un fenomeno, quello degli assenteismi, che in tutto il secolo è stato usato a destra e dalle destre eversive contro il sistema. Noi abbiamo fatto e facciamo questo per cercare di portare ad un'alternativa di scelta la classe politica italiana, non per costituirci noi in alternativa di potere rispetto a chi compie queste cose, a chi indichiamo essersi avventurato nella via sempre più obbligata

e disperata della usurpazione di poteri per poter assicurare ordine se non si riesce ad assicurare legge o, con la legge, l'ordine.

Allora, premono delle risposte. È indubbio che dietro questa polemica, dietro gli articoli di Fausto De Luca, di Giorgio Bocca, eccetera, che sono di queste ore, nei quali si parla di delegittimazione totale dei titolari del potere in Italia, c'è tutta la cultura della catarsi efficientistica e contemporaneamente emergono attenzioni alla riforma sotto la specie, quindi, anche del « diritto » economico o dell'organizzazione dell'economia anche in una nuova concezione del diritto.

Contemporaneamente noi abbiamo Carlo De Benedetti, uno tra gli industriali credo, più seri e più rigorosi — anche perché è il più reale: queste cose le ha dette da due anni e mezzo e chi non le ha sentite non ha voluto sentirle — che dichiara essere necessaria una gestione commissariale della democrazia italiana e si candida ad assumere le funzioni di commissario. Parlo di cose ufficiali e note: è un progetto di riforma in atto. Non dimentichiamo che chi professa formazione liberale ha il dovere della rivolta nei confronti della violazione, da parte del potere, del diritto. È questo un dogma liberale. Laddove la libertà è organizzata in diritto e il diritto è violato dal potere, c'è l'obbligo anche della violenza, c'è l'obbligo del rifiuto di tutto questo.

Ho cercato di comprendere questa partitocrazia che noi abbiamo denunciato costantemente, ma non come volontà perversa, bensì come inadeguatezza, come incapacità di essere altro e di dare altro al paese, che vizio e, tra virgolette, « volgarità », se volgarità è inadeguatezza culturale, quella per la quale si è continuato a parlare sempre più di costituzione materiale, di diritto materiale, eccetera, rispetto alla Costituzione scritta, cioè togliendo ogni elemento di certezza al diritto.

Sono stato, lo dico francamente, abbastanza stupito e preoccupato dinanzi alla risposta, a questi fatti e agli altri, data dal segretario del partito di maggioranza relativa. Ho ascoltato e riascoltato, a Ra-

dio radicale, fra l'incredulo e il perplesso sulle mie capacità intellettive di lettura e di ascolto, il contributo del collega De Mita. A parte alcune premesse sui massimi sistemi, premesse di tipo ideologico (mi si consenta di dire, in alcune parti inutili perché scontate, in quanto nessuno oggi dimentica che se si vuole un Parlamento forte si vuole un Governo forte), ci si è ricordato ancora, attraverso un rapido *excursus* storico, quali sarebbero i punti di crisi della democrazia in questi anni.

Si è arrivati a proporre — e sono rimasto veramente incredulo anche di fronte a questa affermazione, ed è questo l'apporto della democrazia cristiana, — perché è stato detto con profonda convinzione — che noi dovremmo intanto e per intanto, per esempio, cominciare da quella riforma elettorale che ci viene proposta con le motivazioni che sono date. Dico francamente che una parte di questa mozione, che può apparire la più liberale, la più tollerante, la più aperta, la meno arrogante, è quella dalla quale dissento nel modo più assoluto, e non per dogmatica bipolare che — lo confesso — per quel che mi riguarda, mi si può da 25 anni attribuire tranquillamente. Ci si dice che dobbiamo garantire, in fondo, e nello stesso tempo, un meccanismo elettorale che consenta non dico premi giganteschi, ma vantaggi che rendano praticabile la responsabilità di Governo, da parte di chi governa responsabilmente e programmaticamente, e dobbiamo garantire che questo non giochi troppo a favore del partito di maggioranza o del grande partito all'interno della coalizione elettorale, ma far sì che vi sia un premio per i « piccoli », che così si aggregano.

Il nostro Presidente, che così egregiamente presiede la Commissione, ricorderà che la motivazione della legge elettorale maggioritaria del 1953, contrariamente ad un linciaggio ancora oggi in uso, assolutamente legittima e democratica nel suo contenuto, si è imposta o si è tentato di imporla con scostumatezza truffaldina, nei suoi metodi, alla vigilia della consultazione elettorale. E questa cosa non si fa: era questa la vera polem-

ca degli Umberto Segre e della gente seria ed acculturata: un premio alla maggioranza non è che fosse — sul piano della legittimità — un dato di truffa politica ed indebita: può essere un fatto negativo politicamente; ma non si può censurare una legge del genere sul piano della legittimità e della moralità anche istituzionale, se introduce correzioni di tipo maggioritario. Ricordo che proprio la sinistra liberale, *il mondo* garantì, attraverso Libonati ed altri, la formazione di quella legge che venne giustificata proprio in questo modo: forse si saranno sbagliati nell'articolare la legge, ma se fosse scattata tutto sarebbe andato in un altro modo; la legge era stata motivata come tale da costituire una garanzia da una parte contro le eversioni di « destra » e di « sinistra » — tra virgolette, naturalmente — e da garantire la stabilità del Governo; dall'altra, per correggere, a favore dei liberali, socialdemocratici e repubblicani, i rischi di un eccessivo dosaggio.

Già allora era presente nel partito di maggioranza, pesantissima, questa necessità di essere liberali con i partitini: così allora si chiamavano, ne facevo parte, Presidente; ma questo non mi ha mai convinto perché in tal modo abbiamo assicurato alla politica italiana le correnti esterne ai due grandi partiti, le vere e proprie correnti esterne, le coperture vere e proprie, le opere di governo e di potere che si sono fatte.

Ed oggi, non a caso, questa tendenza e questa motivazione vengono fuori di nuovo; per carità, niente bipartitismo, tripartitismo, lo stesso bipolarismo deve essere puramente di scelte, e via di seguito: democrazia vuol dire salvare i piccoli partiti. Confesso che ho più fiducia nelle concezioni democratiche anglosassoni di alternativa bipolare, perché tendenzialmente sappiamo sempre che ve n'è un terzo che sta per nascere o in via di consumazione, che nelle situazioni olandese o libanese. Ogni volta che sento parlare di pluralismo, mi spavento; il pluralismo è l'ideologia libanese. Il laicismo, la democrazia è un'altra cosa: il pluralismo è la situazione libanese ed il proporzionali-

simo è quella olandese, nella quale evidentemente nella politica abbiamo il peso delle Fiandre e della storia di questo paese in cui — come nel Libano — il problema della composizione di entità storiche religiose contrapposte e diverse ha storicamente costituito quasi la necessità del dogma del proporzionalismo, del riconoscimento di qualsiasi setta anche politica ed elettorale. Ma questi sono dati anomali e di crisi.

Quindi, da parte nostra, vi è la nettissima propensione a nessuna tutela per i piccoli partiti. Non è vero che la via maestra necessaria della democrazia è quella della presenza parlamentare. Se così fosse stato, il sistema anglosassone non avrebbe mai potuto maturare a livello sociale ed ideale le premesse per le quali in quel paese si è passati dai governi liberali a quelli laburisti. Se sempre tutto è ricondotto nel « palazzo », si tratta sicuramente di una formula gattopardesca: in tal modo garantiscono la presenza di tutto, la forza di tutto ed in realtà di niente; perché le forze si neutralizzano.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SANDULLI

PANNELLA. Confesso onestamente che l'esatta riproposizione nel 1984 della operazione del 1953 (allora tentata e non realizzata) rappresenta una spia di qualcosa, che evidentemente non va. D'altra parte, tutta la vita della politica italiana si sta riconducendo culturalmente — questo è un problema mio — nei contenuti, nel pacifismo, nell'atlantismo e via dicendo, esattamente ai discorsi ed ai contenuti degli anni '50, pre CND inglese. L'appello di Helsinki di allora potrebbe benissimo essere l'appello di Stoccolma di dopodomani, ma nulla è mutato.

Presidente, mi avvio alla conclusione perché mi pare che negli spazi di intervento che ci siamo assegnati non emerge evidentemente l'esposizione di un sistema e di un assetto, ma si cerca soltanto di lanciare dei segnali, come ha fatto il segretario della democrazia cristiana attraverso un esempio.

Allora, a nostra volta, lanciamo altri segnali. Per quanto mi riguarda, dichiaro subito che, per esempio, potremmo vedere con immenso favore una serie di esperimenti da effettuare subito con l'incedere delle settimane; nulla vieta che possiamo a volte maturare in un gruppo di lavoro; qualche proposta che trovi poi, immediatamente al limite, attuazione nel *plenum*. Ecco, allora, potremmo disporre, per esempio, che tutte le città italiane, fra 40-50 mila e 300-500 mila abitanti l'elezione del sindaco abbia luogo a suffragio universale: è una ipotesi che potrebbe essere rapidamente realizzata e consentirebbe il formarsi forse di maggioranze programmatiche territoriali con altra ragione di aggregazione delle liste elettorali che non sia quella meramente partitica o di copertura partitica. Ma facciamo attenzione; la proposta dovrebbe escludere comunque i comuni con meno di 30 mila abitanti: in materia desidero raccomandare ai colleghi democristiani, al collega Piccoli, di stare molto attenti perché al di sotto dei 30.000 abitanti è, come dire, la *common law*, ed estendendo la proposta ai comuni con meno di 15-20 mila abitanti si correrebbe il forte rischio che la 'ndrangheta o la mafia esprima il sindaco, che lo espone la FIAT in tutto l'*Hinterland* di Torino. Andiamoci molto, molto cauti, perché a questo punto, con tutta la rete che conosciamo di fabbriche, fabbrichette e imprese medie e via dicendo è indubbio che si corra questo forte rischio. Ma nelle città a dimensione ancora cittadina e non di metropoli questa riforma dobbiamo e possiamo realizzarla subito. Noi siamo favorelissimi a correre questa alea, signor Presidente.

Andiamo oltre, sempre sul piano di esempi concreti, di proposte che possiamo accettare immediatamente, credo, senza nessuna obiezione, con scelte elettorali che, al contrario di quello che nella sua graziosa liberalità ideologica ci propone il segretario della DC, mettano a repentaglio storico definitivo la vita di tutti i partiti che non siano i massimi o il primo dei piccoli o l'ultimo dei grandi,

come mi pare preferisca ormai essere il partito socialista. Non abbiamo obiezioni, la democrazia è uguaglianza dei punti di partenza e concludo su questo tema. In sostanza, noi siamo, niente affatto sul piano corporativo, mobilitati a difendere lo spazio di piccoli e medi partiti. Non abbiamo riflessi corporativi nemmeno su questo terreno.

Ricordiamoci che nel sistema giuridico liberale la formazione culturale e storica faceva sì che le leggi fossero strumenti estremamente essenziali; l'eco della casistica controriformistica, gesuitica o cattolica si traduceva in genere in una legiferazione estremamente essenziale, addirittura a tal punto da essere di tipo idealistico, troppo sommaria, troppo essenziale, prescindendo dall'esistenzialità civile e storica delle congiunture. Vi erano poi leggi che, invece, sembravano elaborate dal migliore e più allenato dei controriformisti, dei gesuiti, per prevedere, nella norma l'eccezione, il caso, ed erano le leggi elettorali, l'organizzazione del gioco; con la previsione di norme relative alla disciplina, nei giorni di elezioni; dello spaccio di alcoolici, delle ore per la propaganda, ecc.; nello Stato liberale, liberalista, nello Stato dei « ministri della malavita », dei mazzieri e via dicendo, c'era questo punto fondamentale.

Ed allora vi dico che noi siamo disinteressati a tutto il resto e riteniamo che il primo ed unico punto di ricostruzione contro l'usurpazione, contro questa delegittimazione, contro questo distacco, questo punto fondamentale di ricostruzione prima che nel sistema elettorale, quale che esso sia, risiede ed è urgentissimo nella ricomposizione applicata alla situazione della comunicazione di oggi, come c'era quella della comunicazione di ieri prefascista e dello Stato liberale nei quali il conoscere per deliberare (che è la moralità einaudiana e non solo einaudiana) della stessa accettazione e della stessa realtà del gioco democratico, diventa astratto e fittizio se non viene pregiudizialmente acquisito. Quindi, signor Presidente, questa è la nostra proposta, direi in qualche misura preliminare.

I grandi partiti si assumano, intera, la responsabilità, che loro compete, di cercare di divenire ancora più grandi. In politica si ha il dovere di voler prevalere, nel rispetto delle regole del gioco, nei confronti degli altri. In politica si ha il dovere di volere spazzare via anche i piccoli, tuttavia non spazzandoli via dai diritti costituzionali e civili, o dalla possibilità di concorrere a quella ipotesi di governo che in realtà non fa parte della loro natura fin quando prediligono o scelgono nella storia un modello organizzativo estremamente minoritario, come ad esempio abbiamo fatto noi come partito radicale, e come non abbiamo fatto con la Lega per il divorzio e con i comitati per i referendum.

Ma non risolveremmo nulla se non ci metteremo preliminarmente attorno ad un tavolo a discutere della RAI, dei giornali, dell'editoria, del processo formativo della volontà democratica. La nostra deve essere una società non di comunicazione, poiché non so cosa vuol dire, ma certo una società di conoscenza, almeno quella democratica. Voglio dire che la conoscenza deve essere assecondata ed assicurata per avere un paese capace, nel conoscere, di operare le scelte che riterrà opportune e che, in certi momenti, possono apparire più avventate. Ma non lo sono se il popolo è molto informato.

Con queste mie osservazioni mi sono limitato all'essenziale. Ricostruiamo intanto le regole del « come », perché se così non sarà noi — a prezzo della nostra scomparsa, probabilmente, anche se essa non ci fa paura se è motivata come è motivata — dovremmo continuare a dire che non possiamo sederci al tavolo dei bari, che crediamo nel gioco democratico e quindi, se democratico non è, non possiamo legittimarlo.

A questo punto dobbiamo continuare nella speranza opposta a quella degli Scalfari, de *La Repubblica*, di De Benedetti, di queste cordate che hanno cercato alcuni anni fa di portare Sindona con la

Finambro alla Montedison e che si riaffacciano costantemente. Noi giochiamo invece tutto il nostro essere, senza riserve, su una possibilità nella quale ancora crediamo: che voi, che rappresentate il potere, possiate trovare nella vostra cultura e nella cultura storica, in qualche modo unificata, delle nostre generazioni la capacità di esprimere le alternative che contenete all'interno delle vostre coscienze, delle vostre storie e della vostra natura che sono anche quelle di tipo rigorosamente democratico.

Noi puntiamo su una vostra diversa scelta e cerchiamo di assecondarla, altri puntano sulla vostra condanna giuridica e storica, per prendere il vostro posto in nome dell'efficienza più o meno evreniana, più o meno turca applicata alle condizioni italiane, ma in realtà per succedere, nella difesa degli stessi interessi, al sistema partitico del quale sono stati i profittatori ed i protettori durante tutti questi anni. Ed è vecchia storia. Colui che è in attesa di un'eredità dà una piccola spinta, magari chiudendo un tantino l'ossigeno qualche ora prima, ed è tentato di farlo per risparmiare certo sofferenze al malato, ma anche per accelerare i tempi di trasmissione dell'eredità. Bene, mi auguro che questa Commissione, che noi non abbiamo voluto, alla quale abbiamo dovuto negare un'aprioristica fiducia, signor Presidente, sia capace nella sua organizzazione dei lavori, di acquisire questa esigenza. Ma il problema che si pone subito è quello di dare il dovere a tutti di partecipare e non di darci il dovere di non partecipare per non avallare una caricatura di democrazia che significherebbe amazzare la speranza e l'utopia democratica per i prossimi decenni, cosa che noi non vogliamo.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato alla prossima seduta che avrà luogo il 9 febbraio 1984, alle ore 16.

La seduta termina alle 10,40.

PAGINA BIANCA

8.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

Seguito e conclusione della discussione generale:		PAG.
	PAG.	
PRESIDENTE	151, 185, 195, 198, 199, <i>passim</i>	
ANDREATTA	151	
FOSSON	154	
GALLO	158	
SPAGNOLI	163	
RUMOR	169	
GITTI		174
RIZ	180, 197, 199	
PASQUINO	194, 199	
GIUGNI		196
FRANCHI	196, 199	
RUFFILLI		197

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

Il deputato GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 3 febbraio 1984.

(È approvato).

Seguito e conclusione della discussione generale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito e conclusione della discussione generale ». Ha chiesto di parlare il deputato Andreatta. Ne ha facoltà.

ANDREATTA. Grazie, signor Presidente, per avermi dato la possibilità di sospendere l'altra volta il mio intervento e di riprenderlo oggi. Agli argomenti già svolti, vorrei aggiungerne altri due: in primo luogo, il problema della crisi dell'amministrazione pubblica, che difficilmente può essere affrontato in termini generali e in sede costituzionale. Il problema dell'amministrazione è un problema di cultura, è un problema di investimenti a lungo ritorno, e deve essere affrontato dall'amministrazione per amministrazione. Tuttavia, vi sono degli inceppi di natura costituzionale, nell'attuale ordinamento, che rendono impraticabile la via della riforma amministrativa. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 97 della Costituzione, che impone per la istituzione di uffici la riserva di legge. Il corpo delle leggi esistenti sull'amministrazione è così vasto che, se non si interviene sostituendo alla riserva di legge quella di regolamento, diventa impossibile operare sul terreno delle leggi dell'amministrazione, e si determina una situazione di irresponsabilità.

I titolari dei ministeri non sentono di essere responsabili per l'efficienza e l'effi-

cacia dell'azione amministrativa, poiché essi ereditano un'amministrazione organizzata attraverso lo strumento legislativo e i tempi necessari per la modifica dell'ordinamento del proprio Ministero sono un multiplo della durata degli attuali governi. Il Parlamento è scarsamente interessato ai problemi della organizzazione amministrativa; ne è un esempio la quarantennale vicenda della legge sulla Presidenza del Consiglio; vi sono esempi molto più modesti di cui ho avuto esperienza, come quello delle direzioni provinciali del Tesoro, che pure hanno conseguenze sui diritti dei cittadini, come i diritti alla pensione, per i quali i parlamentari si dimostrano sensibili. Eppure, le leggi di riforma in questo campo decadono, passano da una legislatura all'altra. Io credo che i problemi di organizzazione dell'amministrazione, il problema degli organici dei ministeri, i problemi relativi ai trattamenti economici dei dipendenti, debbano essere affrontati attraverso regolamenti generali da emanarsi dalla Presidenza del Consiglio e sotto il controllo del Parlamento, cioè attraverso strumenti normativi più agili e meno formalizzati di quelli previsti dall'articolo 97. Ritengo quindi che in questo campo debba subentrare, alla riserva di legge, la riserva di regolamento, in maniera che anche le leggi esistenti possano essere modificate con l'esercizio del potere regolamentare del Governo. Sembra opportuno che una legge-quadro regoli, come anche in questa Commissione è stato da altri colleghi accennato, la materia del procedimento amministrativo o, meglio, dei procedimenti amministrativi. Credo che questa legge-quadro dovrebbe soprattutto garantire la possibilità di informazione e di partecipazione dei cittadini

e delle associazioni nella fase istruttoria delle decisioni amministrative. Vi è infine un punto, che è di interfaccia tra l'amministrazione ed i cittadini: è l'obbligo, per l'amministrazione, di rispondere alle richieste ed ai dubbi dei cittadini sulla interpretazione delle leggi. Mi permetta, Presidente, di ricordare che per cinque anni tre ministri del tesoro chiesero all'amministrazione delle finanze di interpretare le leggi fiscali in materia di minusvalenze valutarie. Per cinque anni il Ministero delle finanze non ha risposto. Alla fine, l'Ufficio italiano cambi ha dovuto ricorrere al condono fiscale per superare un problema che avrebbe potuto essere superato attraverso una interpretazione, su richiesta di parte, dell'amministrazione. Tanto più indifeso è il cittadino di quanto immagino non fosse un ente pubblico così importante come l'Ufficio italiano cambi, sostenuto da un dicastero economico altrettanto importante.

E vengo infine al problema dei diritti economici. La Costituzione ha realizzato un faticoso equilibrio, frutto della cultura del tempo tra mercato e regolamentazione, tra liberalismo o liberismo e socialismo, tra giustizia e libertà. Abbiamo l'impressione, tuttavia, che questo compromesso risenta dei 40 anni passati e che l'esperienza abbia rivelato la fragilità delle formule costituzionali (anche l'esperienza della giurisprudenza costituzionale). Nella fase attuale la rete dei vincoli all'attività dei cittadini tende costantemente ad espandersi. Nell'intento di perseguire fini di equità e di tutela dei valori collettivi, si è sviluppata una legislazione vincolistica che in molti casi pone a carico dei singoli i costi della tutela dell'interesse collettivo, sia esso quello di una maggiore giustizia redistributiva, sia esso quello della difesa di interessi diffusi. Questa linea di politica legislativa ha determinato in ogni caso il restringersi della libertà individuale, ma soprattutto, in molti casi, ha determinato effetti contrastanti con gli obiettivi perseguiti, quello cioè di tutelare certe posizioni soggettive, indipendentemente dal bisogno, e di scaricare i costi della tutela su altre

posizioni soggettive, indipendentemente dalla capacità di reddito. È il caso della legislazione in materia di affitti, di affitti di beni rustici e di affitti di beni urbani. E ciò non solo determina una compressione dell'autonomia dei singoli, ma ingenera facilmente nuove ingiustizie, quando le posizioni tutelate o compresse toccano direttamente i singoli, e crea ostacoli di carattere generale alla mobilità produttiva e sociale, quando le posizioni tutelate o compresse riguardano gli apparati produttivi o le attività economiche. Crea inoltre fratture evidenti e grande disparità nella società tra posizioni tutelate e posizioni estranee al regime di tutela. La conseguenza della spinta all'intervento pubblico, concepito come intervento di vincolo, ha poi determinato ulteriori conseguenze, per un verso, soprattutto con riferimento alle disparità tra posizioni tutelate e non tutelate ha determinato una disaggregazione e frammentazione della società. Per un altro verso, con riguardo alle posizioni compresse (quelle sulle quali si fanno gravare i costi del perseguimento dei fini di interesse generale) ha determinato lo scatenarsi di lotte forti tra gruppi compressi, al fine di scaricare poi sulla collettività gli oneri, e il manifestarsi di forme di economia sommersa, ma in realtà fuori legge, che sono sostegno alla produzione, sono in realtà elementi di ingovernabilità del sistema e comunque a loro volta ulteriori elementi di frammentazione della società. In ogni caso, quale forma di disgregazione e di ribellione alla linea vincolistica, accentuano gli elementi di disparità e quindi di iniquità del sistema; sono in larga misura causa di incertezza delle posizioni relative dei cittadini; costituiscono ostacoli alla trasparenza del sistema complessivo; incentivano la guerra tra i poveri per un verso, la guerra tra i gruppi per un altro. Proprio per poter ricostruire un rapporto di certezza, di trasparenza e di equità tra cittadini e Stato, occorre ripensare la strategia vincolistica. I due obiettivi irrinunciabili della tutela delle posizioni deboli e della tutela degli interessi collettivi diffusi, devono essere perseguiti attraverso

meccanismi che assicurino certezza, trasparenza, equità, libertà e autonomia dei cittadini.

Io credo che in qualche modo la costituzionalizzazione del trattato di Roma, data la tecnica con cui lo abbiamo ratificato, porti ad una modifica evolutiva nella interpretazione degli articoli relativi alle libertà economiche e sociali e ai vincoli per finalità sociali dei diritti delle libertà di impresa. Ma credo che uno sforzo di definizioni migliori di questo equilibrio, rispetto all'equilibrio definito 40 anni fa, vada perseguito e simultaneamente vada anche, nella nostra legislazione costituzionale, affermato il principio del divieto all'abuso di posizioni dominanti, sia per quanto riguarda imprese in concorrenza, sia per quanto riguarda imprese in un rapporto di cliente-fornitore. Ci sono abusi di posizioni dominanti che non si esercitano sul mercato dei prodotti, ma nel rapporto tra maggiori e minori imprese. Altro settore in cui credo vada definito un diritto di parità di condizioni di concorrenza è quello delle partecipazioni statali; attraverso il ricorso ai fondi pubblici si può determinare un abuso di posizioni dominanti da parte di talune imprese e un sottrarsi di queste imprese alla regola della concorrenza. Vi è poi, nel campo dei cosiddetti monopoli naturali, il problema di affermare un diritto di accesso, inteso nel senso più largo e più moderno. Per monopolio naturale si può intendere la rete dei ripetitori della RAI, così come la rete delle telecomunicazioni. È importante che le società pubbliche che le gestiscono non abbiano un diritto di impedire l'accesso a queste reti da parte di soggetti privati, di soggetti che esercitano una attività privata industriale o di servizi. Credo che in futuro, se il monopolio naturale si estendesse anche alla produzione e vendita di dati, alla vendita di un complesso di servizi, che sono connessi alla trasmissione di informazioni, noi avremmo una estensione del monopolio che ha ragione di essere per quanto riguarda l'esercizio di una rete, ma non l'uso della rete. E quindi mi sembra importante definire il diritto di accesso

nel caso di tutti i monopoli naturali. Penso che nella vicenda, ad esempio, della televisione, un chiarimento sul diritto di accesso alla rete dei ripetitori avrebbe avuto come conseguenza un mercato più concorrente e non la creazione di un duopolio tra pubblico e privato. Da ultimo, signor Presidente, credo vada stabilito un diritto dei cittadini nei confronti di quelle organizzazioni che hanno una forma giuridica debole, come le associazioni di fatto, ma che rappresentano un potere sociale concentrato e forte. Mi riferisco alle associazioni professionali, alle associazioni sindacali, ai partiti politici. Nei confronti di queste associazioni io non vedo una particolare ragione di una disciplina specifica per i partiti, ma mi sembra che esista il problema della libertà del singolo nei confronti di tutte queste organizzazioni collettive e mi pare che almeno una garanzia di trasparenza per quanto riguarda gli aspetti finanziari e per quanto riguarda la formazione degli organi di queste strutture, che sono molto importanti nella vita sociale, vada assicurata.

Da ultimo, già il professor Giugni ha qui accennato alla opportunità, in materia di articolo 39 della Costituzione di prendere coscienza che il nostro ordinamento si è evoluto su linee diverse da quelle immaginate dai costituenti. È per questo che anche io sono d'accordo che i commi successivi al primo, a quello che garantisce la libertà sindacale, vadano soppressi. Ma mi sembra che vada anche introdotta una disposizione per cui, quando i sindacati trattano con l'amministrazione pubblica, dal caso della formazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro alle numerose rappresentanze dei sindacati nei consigli di amministrazione dei ministeri e in molti altri organismi pubblici, alla rappresentanza del sindacato come parte nei confronti della pubblica amministrazione, vada imposto l'obbligo di trasparenza per quanto concerne la rappresentatività dei sindacati. Sul terreno privato, i sindacati sono rappresentativi su un piano di fatto; in quanto sono in grado di nuocere alla controparte; ma quando il sindacato

entra in una sfera che lo mette in rapporto con i poteri pubblici, mi sembra debba dichiarare, in modo diverso dalla sua combattività, dalla sua forza di fatto, la ragione della sua rappresentatività.

Sono, queste, alcune considerazioni, Presidente, che toccano problemi di crisi nei rapporti e nella credibilità delle istituzioni nei confronti del cittadino e nei confronti della società. Vorrei ricordare che il mio intervento e quello dei miei amici si è ispirato ad una considerazione: la necessità di avere uno Stato serio e forte. Sono parole di Aldo Moro del 1944, quando egli diceva che non è giusto volere, per una malintesa pregiudiziale cristiana, spiritualista e personalista, uno Stato debole, inconsistente, incolore, e affermava la necessità di uno Stato serio e forte. Io temo, signor Presidente, che se noi, noi che siamo presenti in questa Commissione, non cogliamo questa occasione, dopo tanti discorsi che alcune parti politiche hanno fatto sulla grande riforma, e se, per tutelare le posizioni di ciascuna delle forze politiche qui da noi rappresentate, uscirà da questa Commissione una *reformette* come quella del 1954, che caratterizzò le vicende della quarta Repubblica francese, credo che potremo essere responsabili di un ulteriore degrado delle nostre istituzioni e di una possibilità di vuoto, che oggi non è prevedibile possa essere riempito ma che, come dimostrano le vicende della quarta Repubblica, con le *reformettes* non può essere riempito.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Fosson. Ne ha facoltà.

FOSSON. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nell'introdurre i lavori di questa Commissione, il Presidente ha invitato cortesemente i commissari a volersi astenere dal rifare una diagnosi dei mali che affliggono le nostre istituzioni, ma a cercare di esternare il proprio pensiero sia in relazione ai singoli temi, già presi in esame e dibattuti dai comitati di studio per l'esame dei problemi istituzionali, sia in merito ad altre questioni di rile-

vanza istituzionale. Aderendo all'invito, ripeterò con altre parole e completerò alcuni concetti espressi in un breve promemoria fatto pervenire, a suo tempo, al comitato di studio del Senato nella mia qualità di rappresentante dell'*Union Valdôtaine*. Prima di passare ai singoli temi, desidero fare una considerazione: a me pare che i commi *b)* e *c)* contenuti nella premessa della risoluzione approvata dalla Camera il 14 aprile 1983 e dell'analogo ordine del giorno contemporaneamente approvato dal Senato della Repubblica, pongano un vincolo ben preciso ai lavori della nostra Commissione. Non ha senso, quindi, leggere su alcuni organi di stampa un'interpretazione dei lavori della Commissione in senso costituente, attribuendo contemporaneamente i malanni di cui soffre la nostra democrazia esclusivamente alla Carta costituzionale. Ho avuto occasione di esprimere in altre occasioni la mia opinione su questo punto e desidero ripeterla. Prima di pensare di mutare l'architettura della nostra Costituzione, essa dovrebbe essere integralmente e correttamente attuata. Con questo non voglio dire che, dopo 35 anni dalla sua approvazione, la Carta del 1947 non necessiti di aggiustamenti anche incisivi. L'importante è che sia conservato alla nostra Repubblica, come ha detto il Presidente, il carattere di una democrazia rappresentativa.

Passando ai singoli temi, seguirò l'ordine adottato dal comitato di studio. Ritengo che il sistema bicamerale debba essere mantenuto. Sono però del parere che sia opportuno addivenire ad una differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento, attraverso un diverso sistema di elezione, conservando l'elezione a suffragio universale diretto e con l'attuale sistema proporzionale per la Camera dei deputati e eleggendo il Senato attraverso elezioni di secondo grado, da parte dei consigli regionali, o in parte da questi ultimi e in parte a suffragio universale diretto da parte dei presidenti delle singole regioni, in modo che la seconda Camera sia rap-

presentativa delle regioni. Tenendo presente l'ammonimento dell'onorevole Mortati, nella discussione alla Costituente, la riforma regionale non sarebbe completa se non trovasse il suo svolgimento e la sua piena applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica. Sono pure del parere, per quanto concerne l'attività legislativa, di portare un temperamento alle attuali procedure parlamentari, eliminando quelle inutilmente ripetitive, senza rinunciare però a quel controllo, da parte dell'altro ramo del Parlamento, che in molti casi si è dimostrato utile. Salvo ulteriori approfondimenti, si può quindi concordare sulla proposta di legge della sinistra indipendente del silenzio-assenso sulla legge già approvata da una Camera, fatta salva la doppia lettura per le leggi per cui è prevista la riserva d'Assemblea. Con riferimento alla composizione delle Camere, si può concordare su una riduzione dell'attuale numero dei parlamentari, in una misura che garantisca però la rappresentanza delle forze minori. Per quanto riguarda la funzione legislativa, mi pare che, di fronte al problema della quantità e della qualità, tutti praticamente concordino sulla necessità di una delegificazione connessa ad un decentramento legislativo o all'individuazione di un'area legislativa. Personalmente, non posso che trovarmi d'accordo con coloro che chiedono un maggior decentramento legislativo a favore delle regioni e, in particolare, con coloro che propongono di attuare questo decentramento ricorrendo all'attribuzione alle regioni del potere di emanare norme per l'attuazione delle leggi dello Stato — vedi articolo 117, ultimo comma, della Costituzione — o pervenendo ad una modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in vista di un potenziamento delle funzioni normative spettanti alle regioni.

Per quanto concerne i problemi del Governo relativi alla sua legittimazione politica ed ai rapporti costituzionali intergovernativi, sarò molto interessato ad approfondire le varie proposte, tra esse

antitetiche, avanzate da più parti. Per il momento, non nascondo che ho molte perplessità sull'opportunità di cambiare l'attuale assetto istituzionale; propendo quindi per il mantenimento dell'attuale rapporto di fiducia fra Camere e Governo. Sarebbe bene però lasciare una maggiore autonomia al Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri, attuando più correttamente il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione. Sono anche d'accordo sul rafforzamento del ruolo di direzione e di coordinamento del Presidente del Consiglio, al fine di realizzare contemporaneamente una effettiva collegialità del Consiglio dei ministri.

Un altro problema che ritengo vada approfondito è quello dell'introduzione della sfiducia costruttiva per risolvere il problema della stabilità dei Governi. A questo riguardo, si dovrebbe poter ottenere almeno quanto è stato sempre auspicato, ma non si è quasi mai verificato, e cioè che le crisi di Governo vengano discusse in Parlamento. Per porre un freno all'eccessivo ricorso al decreto-legge, concordo sulla necessità di una modifica dell'articolo 77 della Costituzione che limiti gli oggetti della decretazione d'urgenza. Parlando dei problemi del Governo, non si può dimenticare quello relativo alla riorganizzazione della pubblica amministrazione. Su questo punto, a parte qualche tema specifico, il rapporto Giannini e le sue indicazioni costituiscono un prezioso apporto ai lavori della Commissione.

Per quanto concerne il Presidente della Repubblica, sono favorevole a mantenere il sistema attuale di elezione indiretta; sono favorevole a mantenere l'attuale durata del mandato di sette anni; sono per il divieto di rieleggibilità, almeno immediata, e per l'abrogazione del semestre bianco.

Sui problemi della giustizia, ascolterò con attenzione particolare le proposte degli insigni giuristi che fanno parte della Commissione. Non posso però fare a meno di richiamare l'urgenza di un intervento riformatore, onde rendere più rapida la giustizia. Per evitare eventuali abu-

si, particolare attenzione dovrà essere riservata al problema della libertà personale, con conseguente approvazione di chiari ed inderogabili principi in tema di carcerazione preventiva, diritto della difesa, che deve poter essere esercitato sin dal momento del fermo e dell'arresto e in qualunque fase dell'istruttoria. Con riferimento all'articolo 98 della Costituzione, propenderei per il divieto ai magistrati di iscriversi a partiti politici. Sono favorevole ad una nuova normativa sulla responsabilità disciplinare dei giudici e contrario all'ipotesi di un sindacato politico sull'attività del pubblico ministero.

Nella mia qualità di rappresentante al Senato di una regione a statuto speciale, di confine, e di una minoranza etnico-linguistica, mi soffermerò un po' di più sui problemi delle autonomie locali e delle regioni. Parlando prima della funzione legislativa delle Camere e della necessità di una delegificazione, mi sono già espresso per un maggior decentramento legislativo a favore delle regioni, sia a statuto speciale sia a statuto ordinario. Il Parlamento dovrebbe anche evitare l'emancipazione di leggi settoriali, dettate, con finanziamenti vincolanti, che costituiscono una normativa in larga misura mortificatrice dell'autonomia legislativa, amministrativa, finanziaria ed organizzativa delle regioni. Le regioni devono inoltre poter contare su una effettiva autonomia finanziaria, così come previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Va quindi posto fine al sistema attuale per cui il complesso della spesa regionale è finalizzato da scelte legislative ed amministrative adottate a livello nazionale. Su questo punto, sarà bene anche ricordare il monito riportato nella premessa della recente sentenza della Corte costituzionale, n. 307 del 1983; in essa si afferma infatti non essere dubbio che il susseguirsi, di anno in anno, di provvedimenti a carattere contingente, in deroga alla disciplina ordinaria, renda quanto mai disorganico e provvisorio il quadro attuale della finanza regionale, sicché non può non auspicarsi che si ponga finalmente mano a quella disciplina delle entrate

tributarie delle regioni a statuto ordinario coordinata con la regolamentazione delle funzioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse, ed imperniata sulla attribuzione diretta ed indiretta di tributi e di quote di tributi la cui esigenza, già avvertita in sede di delega per la riforma tributaria (legge n. 825 del 1971), non è stata poi soddisfatta dal legislatore delegato. Considerazioni analoghe si possono fare in merito alla definizione degli ordinamenti finanziari di alcune regioni a statuto speciale.

Concordo quindi con l'affermazione contenuta nella relazione del Presidente della Commissione speciale per i problemi istituzionali costituita dal Consiglio regionale della Toscana, che cito: « Data la stretta relazione tra autonomia finanziaria e autonomia politica, si può ben dire che attualmente le regioni sono istituzioni politiche autonome con scarsa autonomia politica ».

Senza autonomia finanziaria non è possibile attuare una qualsiasi programmazione regionale, mentre sarebbe auspicabile che fossero riconosciuti alle regioni più ampi poteri in tema di programmazione, di ordinamento del territorio, di ordinamento degli enti locali e di controllo sugli atti di tali enti, pur nel rispetto della loro autonomia. Nell'ambito dell'autonomia è da riconoscere alle regioni che dovrebbe essere abolito ogni controllo di merito da parte dello Stato sia sulla legislazione regionale che sugli atti amministrativi, che dovrebbero essere sindacati sotto il solo profilo della legittimità. Sempre nell'ambito delle regioni dovrebbero trovare la loro tutela i diritti dei gruppi etnici e delle minoranze linguistiche. Si tratta, in definitiva, di dare alle regioni un'autonomia nel vero senso della parola, rifacendosi ai principi fondamentali sanciti dagli articoli 5 e 6 della Costituzione.

Purtroppo l'enorme ritardo con il quale si è attuata la VIII disposizione transitoria della Costituzione, che tra l'altro prevedeva l'elezione dei consigli regionali entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione stessa, ha contribuito

fortemente a ridurre la tensione ideale e morale e lo spirito innovatore che, pur tra gli inevitabili contrasti, aveva pervaso i rappresentanti delle varie forze politiche al momento della Costituente. Il risultato è che, invece di un vero e proprio Stato regionale, come era stato auspicato e prefigurato dalla maggioranza dei costituenti, ci si è limitati a realizzare per il momento uno Stato nazionale ripartito in regioni.

In questo quadro si è dovuto constatare che nel rapporto Stato-regione molte volte sono stati sacrificati l'originalità degli stessi statuti speciali e dei particolarismi etnici-linguistici. Partendo da questa constatazione, che più volte ho avuto occasione di sottolineare in Parlamento, ribadisco l'esigenza del recupero integrale della specialità della nostra regione a statuto speciale, così come quella delle altre regioni a statuto speciale, avviando con particolari provvedimenti ad ogni genere di appiattimento e di livellamento operato sinora sia con leggi di riforma, sia con quelle finanziarie, e predisponendo per il futuro precise norme di garanzia.

Ritengo di dover insistere su questi punti, perché di fatto stiamo purtroppo assistendo ad un ritorno ad una politica centralista che non è affatto rassicurante.

Militante in un movimento popolare che è la continuazione del gruppo clandestino « *La Jeune Vallée d'Aoste* », che dal 1925, in opposizione al fascismo, alzò la bandiera dell'autonomismo, di un movimento che si ispira alle idee dell'amico Emile Chanoux, capo della Resistenza valdostana, barbaramente torturato ed ucciso dai fascisti nel maggio 1944, io sento il dovere di cogliere questa occasione per ricordare a me stesso e dire a voi, onorevoli colleghi, quale era il pensiero che animava la Resistenza valdostana e la popolazione della Valle d'Aosta in merito al nuovo ordinamento dello Stato italiano dopo la liberazione. Chanoux durante la Resistenza precisò questo pensiero in uno scritto sintetico e chiaro dal titolo « *Federalismo e autonomia* ». Questo scritto fu stampato e divulgato allora

dal Partito d'Azione nella collana « *Quaderni dell'Italia libera* ». In un capitolo di questo scritto Chanoux, dopo aver ricordato l'acceso dibattito tra i fautori di uno Stato unitario e i fautori di uno Stato confederato al momento dell'unità d'Italia e la vittoria dei sostenitori più ferventi di un accentuato centralismo, dopo aver ricordato che fu la monarchia sabauda a portare, con la sua adesione supina al fascismo, l'accentramento statale italiano alle sue estreme conseguenze — la dittatura — affermava che per risolvere i velenosi conflitti di frontiera tra i diversi Stati, per portare a soluzione i problemi delle minoranze etniche e linguistiche, per far cadere gli irredentismi, la nuova strada da percorrere era quella del federalismo.

Così l'Europa — egli diceva — « pur nella molteplicità delle lingue e delle storie dei suoi popoli, riacquisterebbe quella unità spirituale che è sicura premessa per l'unità politica ». Poi aggiungeva: « Ma perché possa avvenire un'unione tra i diversi popoli europei è necessario che nell'interno di ciascuno di essi quella stessa concezione prevalga, e cioè che tutti i minori gruppi etnici che li compongono vivano nel rispetto reciproco dei diritti e della storia di ognuno. Un regime federale sul tipo svizzero è garanzia di questo reciproco rispetto nell'interno degli Stati e nell'interno del continente europeo. Così i piccoli popoli dell'Alpe, così simili alla Svizzera, sentono questa loro missione più alta di richiamare i popoli maggiori a queste verità di pace e di tolleranza ».

Ecco perché, signor Presidente, onorevoli colleghi, noi siamo da sempre autonomisti - regionalisti - federalisti. Queste idee e queste aspirazioni furono trasfuse nel progetto di statuto elaborato dal primo consiglio regionale della Valle d'Aosta che, come voi sapete, cominciò a funzionare dal 1° gennaio 1946. Questo progetto di statuto fu portato all'Assemblea Costituente, ma purtroppo in quella sede e in quel momento l'idea federalista fu avversata da una schiacciante maggioranza. Dovemmo così accontentarci dello statuto approvato nel 1948, frutto di molti compromessi.

Ho voluto riprendere tali idee in questa sede, che mi pare la più opportuna, non certo per proporle come tema di discussione a questa Commissione, i cui vincoli io stesso ho sottolineato all'inizio del mio intervento; le ho volute riprendere per rafforzare la richiesta di attuare completamente e correttamente lo Stato regionale previsto dall'attuale Costituzione, auspicando nello stesso tempo che, attraverso una generale maturazione delle coscienze, resa possibile dallo sviluppo degli avvenimenti di questi ultimi decenni, si possa un giorno nuovamente affrontare nel nostro paese il problema della realizzazione di uno Stato federale, indispensabile premessa per arrivare alla federazione europea. La federazione europea, come tutte le cose che hanno un pregio, potrà farsi solo a prezzo di innumerevoli lotte e di sacrifici, secondo quanto ci ricorda la conclusione del manifesto di Ventotene di Rossi e Spinelli: « La via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa e lo sarà »

Signor Presidente, onorevoli colleghi, con questo intervento ho cercato di esprimere molto semplicemente, ma concretamente, il pensiero mio e della popolazione che ho l'onore di rappresentare, su un certo numero di problemi; su altri avrò l'occasione di esprimermi nel prosieguo dei lavori.

La Commissione ha adesso il compito di enucleare i problemi più urgenti e stabilire le relative priorità. Non mi resta quindi che formulare l'augurio che i nostri lavori non si limitino a delle eleganti esercitazioni dialettiche, ma possano portare a qualche risultato pratico.

Un'ultima considerazione, e concludo. A mio avviso, nessuna riforma istituzionale sarà efficace senza una profonda trasformazione dell'attuale ruolo assunto dai partiti politici e, più precisamente, nel rapporto dei partiti stessi tra loro e tra di essi e le istituzioni. È indispensabile e urgente riportare i momenti decisionali della vita politica dalle sedi extra-istituzionali, dove tendono sempre più a spostarsi, nelle sedi proprie del potere secondo il disegno costituzionale.

Occorre porre fine a quella forma di occupazione del potere che ha la sua più tipica espressione nella cosiddetta « lotizzazione ». Così operando, si risolverà anche in gran parte la questione morale che troppo spesso viene dimenticata.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Gallo. Ne ha facoltà.

GALLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo le lucide prese di posizione che su tutta la serie di argomenti che contrassegnano i temi più importanti della discussione che ci impegna, hanno effettuato gli amici di gruppo, dopo le analisi così raffinate e brillanti, molto spesso convincenti, che ho avuto la fortuna di udire da parte degli altri colleghi appartenenti a gruppi diversi, dico immediatamente che il mio sarà un intervento assai breve, concentrato su un profilo che ritengo però della maggiore importanza nell'attuale momento, proprio ai fini della credibilità delle istituzioni, della ricostituzione di un rapporto per effetto del quale il cittadino si senta rappresentato effettivamente dallo Stato, si senta cittadino e non suddito. E non credo che sia per deformazione professionale se ritengo che questo momento, oggi particolarmente rilevante, sia rappresentato da quello che viene definito il tema della disciplina del procedimento giudiziario in rapporto alla certezza dei tempi, alla disponibilità degli strumenti, alla tutela dei diritti della persona. Qui diciamo subito, signor Presidente e onorevoli colleghi, che mi pare che quel dilemma, quella antitesi più apparente che reale, tra un potere decisionista e un pensiero invece più largamente imperniato su una partecipazione alla formulazione di giudizi e determinazioni, deve trovare proprio nella verifica dei fatti concreti la sua puntuale soluzione. Perché se c'è un momento in cui tutte le formule di diritto pubblico generale trovano il loro, come avrebbe detto Croce, « invero » per segnare l'effettività, la effettualità della

relazione che intercorre tra l'ordinamento e i destinatari delle norme dell'ordinamento stesso, questo mi pare il momento del procedimento giudiziario, il quale oggi, nel nostro paese, è segnato da due anime che si possono considerare in netta opposizione fra di loro. L'una è, per così dire, il lascito che decenni di elaborazione immediatamente successivi alla Carta costituzionale e alla Costituzione dello Stato repubblicano, democratico, liberale, ha portato ad accentrare l'attenzione, particolarmente, sul momento delle garanzie; sulla garanzia come presidio e come misura nettamente qualificante il nuovo Stato rispetto a quello fascista, naturalmente, ma anche, come nel pensiero dei costituenti si voleva, a quello prefascista che aveva reso possibile — non a mo' di parentesi, ma a mo', forse, di sviluppo inevitabile — il porsi del regime fascista. Dunque, un momento che ha visto l'attenzione tutta concentrata sulla garanzia. A questo momento — per una serie di fatti storici, che ormai appartengono alla storia, che si sono dipanati in questi ultimi anni — è subentrata una attenzione, una riflessione più energica, più accentuata su quella che si può definire esigenza di efficienza, molto spesso o qualche volta, a scapito del momento garantistico. Direi che il problema di fronte al quale ci troviamo nell'esame della disciplina dei procedimenti giudiziari sta proprio nel combinare l'efficienza con la garanzia, nell'inventare le condizioni di efficienza le quali — mi si scusi il gioco di parole — debbono essere assicurate dalle garanzie; dunque, non efficienza che assicuri le garanzie, ma garanzie che assicurino l'efficienza. Se riusciamo a trovare il giusto punto di equilibrio tra questi due profili — apparentemente contrastanti o antitetici, ma che in realtà, in uno Stato democratico, repubblicano, liberale, quale quello in cui vogliamo vivere, nello Stato serio di cui poc'anzi si parlava, non sono assolutamente inconciliabili — se riusciamo a trovare questo punto di composizione, direi che non passeremo, come generazione di operatori del diritto, di studiosi del diritto, di legislatori, come pioggia bat-

tente su acqua, ma riusciremo ad incidere effettivamente sul nostro tempo.

Ora, per ciò che concerne il problema della disciplina della funzione giudiziaria — e qui mi riferisco a tale funzione nella sua accezione più ampia, che comprende non solo quella giurisdizionale in senso stretto, ma anche tutta l'attività posta in essere da quegli organi che costituiscono il complesso degli uffici del pubblico ministero (ed evidentemente la terminologia usata, signor Presidente, onorevoli colleghi, indica già la propensione per un certo tipo di soluzione) — se riflettiamo sui problemi sollevati dalla disciplina dei procedimenti giudiziari, troviamo che essi possono distinguersi lungo due piani ben separati: l'uno, che vorrei dire nomostatico, l'altro nomodinamico. Nomostatico è quello sul quale già parecchi colleghi che si sono intrattenuti con grande efficacia e puntualità: esso attiene a tutto il momento della organizzazione, vale a dire il momento della affermazione di un sistema coerente e razionale di responsabilità dei magistrati; attiene ad una riforma o, per lo meno, ad una rilettura del complesso delle norme che regolano il Consiglio superiore della magistratura; attiene — e questo è punto che mi sembra di estrema importanza — a tutta la serie di questioni concernenti il reclutamento e, soprattutto, il periodo di preparazione dei giovani magistrati che abbiano superato il concorso o quelle altre forme attraverso le quali si darà diritto di accesso alla magistratura. I colleghi che mi hanno preceduto si sono particolarmente intrattenuti su due primi aspetti della questione. Qui vorrei portare la nostra attenzione sul terzo profilo: quello della preparazione che deve seguire non soltanto l'accesso, ma anche la preparazione del magistrato che abbia superato il crisma del concorso. Noi siamo un paese che esce, signor Presidente, onorevoli colleghi, dalla rivoluzione francese; uscendo dalla rivoluzione francese, cioè uscendo da un moto di idee che si ispira, fra l'altro, fortemente al principio dell'uguaglianza, non si può vagheggiare un sistema di reclutamento che ricalchi, per

esempio, il modello inglese. Vuol dire, tutto questo, praticamente, che noi dobbiamo mantenere o, per lo meno — è assai difficile nel nostro paese — superare un tipo di mentalità che non passi attraverso la procedura del concorso. Ma il concorso non è che un primo segno della idoneità del giovane che lo abbia superato a seguire e a percorrere la carriera di magistrato. Occorre un sistema di grandi scuole di specializzazione, attraverso le quali il magistrato possa arrivare ad una conoscenza del reale che non assicuri puramente e semplicemente una conoscenza, qualche volta assai approfondita e raffinata, di norme e di istituti giuridici, ma che gli permetta di prendere, con consapevolezza e vigile attenzione, posizione rispetto a fenomeni di ordine economico, sociale, politico che di giorno in giorno divengono più complessi. Oltre tutto, mi pare che compito di queste scuole di preparazione dovrebbe anche essere quello di vagliare l'attitudine del giovane che avesse superato il concorso a svolgere le funzioni di magistrato: questo compito delicatissimo, che consiste nel giudicare di altre persone umane. Oggi noi abbiamo un sistema che, quando tutto va bene, e molto spesso va bene, ci garantisce la cultura giuridica del giovane magistrato, ma non il possesso di quelle doti di equilibrio, di umanità, di interiore serenità, indispensabili a svolgere la funzione del giudizio stesso; il che potrebbe essere raggiunto, appunto, con un vaglio quanto mai accurato ed attento delle doti di attitudine del giovane magistrato, il quale — ove, pur nel riconoscimento della sua preparazione, non superasse questa sorta di vaglio — potrebbe e dovrebbe senz'altro essere destinato ad altri rami della pubblica amministrazione, i quali richiedono sì intelligenza, correttezza, cultura giuridica e via dicendo, ma impegnano meno quel momento di superiore serenità, di attitudine al giudizio, che deve essere tipico del magistrato. Ma vorrei dire che tutto quanto si può e si deve escogitare sulla nomostatica (cioè sulle forme e gli istituti che assicurano il funzionamento dell'istituto giudiziario nel modo mi-

gliore: responsabilità, Consiglio superiore della magistratura, criteri di accesso e di preparazione del giovane magistrato), resterebbe, fatalmente, incompleto, sterile, se noi non pensassimo a quelle che sono le norme di comportamento del magistrato. Cioè, oggi, il magistrato svolge la sua funzione adeguandosi a certe norme di comportamento che possiamo reperire nelle norme di diritto sostanziale che egli è chiamato ad applicare, e nelle norme di diritto processuale attraverso le quali si svolge l'accertamento della fattispecie condizionante, la irrogazione e l'esecuzione delle conseguenze giuridiche determinate da una certa fattispecie condizionante.

A questo punto, signor Presidente, onorevoli colleghi, a me pare che la norma di comportamento rappresentata dalla norma di diritto sostanziale, alla cui stregua viene formulato il giudizio, e la norma di comportamento rappresentata dalla norma processuale, che disciplina il « come » si svolge il giudizio, presenta tutta una serie di carenze anche verso precise norme costituzionali, rispetto alle quali l'indicazione puntuale da parte di questa Commissione, a me sembra che non dovrebbe mancare. Essa non dovrebbe mancare per ciò che concerne le norme di diritto sostanziale in ordine al principio della tassatività delle previsioni dei fatti giuridici che funzionano da fattispecie condizionanti certe conseguenze giuridiche, principio, fra l'altro, che assurge a livello costituzionale per quanto concerne la materia penalistica *ex* articolo 25 della Costituzione, laddove si pone, a livello di regola costituzionale, l'esigenza della tassatività del fatto. Or bene, basta sfogliare i nostri testi di legge, anche in materia penale, là dove il principio assurge a regola costituzionale, per cogliere immediatamente come questa tassatività della descrizione del fatto rappresenti un'esigenza, il più delle volte, non adempiuta. Le nostre norme di diritto penale sostanziale abbondano di quelli che si chiamano « concetti aperti » o « concetti elastici » nel gergo dei penalisti e dei giuristi in genere e che,

in buona sostanza, rappresentano individuazione di fatti giuridici con l'attribuzione, a quell'interprete particolarmente qualificato che è il magistrato, di uno spazio interpretativo eccessivamente lato. Questo significa allora una necessità di riformulare, di ripensare la struttura delle norme di diritto penale sostanziale, in modo che questo spazio interpretativo si riduca a quello che è ineliminabile da ogni operazione ermeneutica che, evidentemente, presuppone sempre un uomo come soggetto attivo, e non un *robot*. Ma, detto questo, noi dobbiamo prendere atto che proprio esigenze di efficienza hanno condotto ad aumentare gli spazi di potere discrezionale in ordine e rispetto agli spazi di potere interpretativo. Mi pare che qui occorra fare una distinzione concettuale che non è *elegantia iuris* o pedanteria, ma è indispensabile per una netta, precisa intelligenza dell'argomento. Parlo di discrezionalità quando la norma offre un'opzione, all'interprete particolarmente qualificato che è il magistrato, tra un tipo di disciplina piuttosto che un altro, tra la scelta di un tipo di conseguenza giuridica piuttosto che un'altra.

L'evolversi del nostro sistema giuridico, soprattutto nell'ultimo decennio, ha visto la crescita — qualche volta tumultuosa — di questi dati di discrezionalità che, probabilmente, viene incontro alla necessaria flessibilità che l'ordinamento giuridico deve presentare di fronte ai fatti che è chiamato a disciplinare. Occorre però che sia posto con la massima precisione il limite tra ciò che attiene a discrezionalità e ciò che invece sfocia nell'arbitrio, ciò che rappresenta arbitrio. Perché è questo, onorevoli colleghi, signor Presidente, il punto sul quale il sentimento del cittadino medio, del destinatario delle norme dell'ordinamento giuridico, viene ad essere più fortemente colpito nell'analisi del nostro sistema: la presenza di possibilità di operazioni discrezionali le quali vengono svolte, il più delle volte, in modo da vulnerare profondamente la regola, l'esigenza della certezza del diritto e nel diritto. Ora, anche qui dobbiamo rifarci, signor Presidente, onorevoli colle-

ghi, a un principio costituzionale che forse è uno dei più disattesi tra i principi costituzionali del nostro ordinamento: il principio dell'obbligatorietà della motivazione. È un principio che trova un rispetto, un'osservanza puramente e semplicemente formale. Quante volte ci imbattiamo in formulazioni decisorie le quali, al posto della motivazione, che rappresenta la spiegazione in termini di chiara ragione tutta svolta, hanno una sorta di ragionamento così fatto: se è stato deciso in questo modo, segno è che è stato tenuto presente tutto ciò che l'ordinamento impone vada tenuto presente per prendere una certa decisione. È il principio di quella — non mai abbastanza deprecata e deprecabile — dottrina della motivazione implicita, contro la quale occorrerebbe apprestare, a livello di legislazione ordinaria, una serie di norme che rendano veramente operante il principio costituzionale, il principio, cioè, della necessità della motivazione.

Garanzie e certezza dei tempi processuali. Abbiamo in questi ultimi giorni vissuto la vicenda — ad avviso di chi vi parla, per larghi versi largamente esaltante — del disegno sulla carcerazione preventiva, che non può essere però considerato di per sé come il toccasana, il rimedio all'eccessiva lentezza dei tempi processuali. Qui occorre — a sommosso avviso di chi vi parla — operare una correzione di cultura di angolo visuale molto profonda rispetto ai tipi di cultura che ha contrassegnato, negli ultimi vent'anni, il movimento intorno alla riforma del processo e, segnatamente, del processo penale. Ci siamo incamminati verso una soluzione a sfondo accusatorio, ma avviandoci verso questa soluzione, siamo incorsi nel singolare equivoco di ritenere che la struttura, lo schema, il modello accusatorio, presupponessero risolte le necessità accusatorie in ogni fase, stato e grado del processo. Abbiamo moltiplicato le garanzie e — in un certo senso — gli appesantimenti dello svolgimento del processo anche nella fase puramente e semplicemente istruttoria, dimenticando che la fase istruttoria, in uno schema accusatorio,

non può essere altro che la sottoposizione all'organo che è fornito dello *ius dicendi* di un libello accusatorio; e tutto il complesso delle garanzie, dell'accertamento, del fatto costitutivo di conseguenze giuridiche, della irrogazione e dell'esecuzione di queste conseguenze giuridiche, deve trovare posto, evidentemente, nella fase immediatamente successiva. Ora, anche a questo riguardo, mi è caro segnalare la recentissima approvazione di un disegno di legge che è stato lungamente dibattuto in sede deliberante (Commissione giustizia del Senato: era presidente il professor Vassalli) e che si è svolto con l'appassionata ed efficacissima opera, con il contributo, quanto mai valido, dei colleghi di tutte le parti. Mi è caro, qui, ricordare l'amico e collega senatore Raimondo Ricci, che, alla revisione dell'articolo 505 del codice di procedura penale ha dato un contributo quanto mai efficace e prezioso, con il risultato — e qui rientro nel ...

PRESIDENTE. Ricordi che cosa dice, se qualcheduno, come me, per esempio, non lo ricorda.

GALLO. Ecco: l'articolo 505 del codice di procedura penale disciplina il giudizio direttissimo davanti al pretore. In sede di revisione di alcune norme concernenti anche il pretore in materia di arresto obbligatorio, si è attuato uno schema che rende ancora più celeri, più veloci i tempi del giudizio direttissimo, con un enorme guadagno, con una sorta, vorrei dire, soprattutto, di anticipazione rispetto a questo schema di procedimento, che mi pare debba essere quello nei riguardi del quale dobbiamo orientarci.

Vorrei toccare un ultimo problema, prima di concludere, signor Presidente, ed è un problema che sfiora quello della delegificazione rispetto al quale molti colleghi si sono già pronunciati. Per tutta una serie di materie, come quelle dell'articolo 97 della Costituzione, sono anch'io risolutamente favorevole all'abbandono della norma primaria-legge per norme secondarie-regolamentari. A questo proposito, vorrei soltanto sottolineare che

una delle più frequenti obiezioni presentate contro la delegificazione e, cioè, che questa metterebbe in pericolo la certezza e la possibilità di conoscenza del diritto da parte del destinatario, non mi pare abbia particolare fondamento. Anzi, proprio un tipo di disciplina regolamentare, rivolgendosi per sua natura ad una cerchia di destinatari più circoscritta, assicura forse meglio della legge generale ed astratta la conoscibilità del diritto stesso. Dove alla legge non si può rinunciare — e questo è particolarmente evidente in campo penalistico — è laddove si tratta della materia dei delitti, delle pene e delle conseguenze. Anche qui, occorrerebbe — tenendo conto del generale movimento di delegificazione — operare nel senso di un rafforzamento della riserva di legge; riserva di legge che dovrebbe suonare, senza possibilità di equivoci, assoluta, e non, ripeto, per una necessità, per un'esigenza di particolare accessibilità al contenuto della norma da parte del destinatario, ma per un motivo di garanzia. La legge, in questa materia, che attiene alla libertà di ciascuno, appare, proprio con la procedura che ne caratterizza il costituirsi, la più idonea ad assicurare il rispetto dei diritti individuali.

C'è un ultimo tema di carattere processuale (già toccato dal professor Vassalli) sul quale vorrei ritornare, sciogliendo una certa presa di posizione. Parlo della attività giudiziaria in quanto facente capo agli organi forniti di giurisdizione e agli uffici del pubblico ministero. Dico agli uffici del pubblico ministero, perché nel momento in cui l'organo pubblico ministero è organizzato secondo uno schema che rispetta certi poteri di supremazia speciale nell'ambito dell'ufficio, mi pare che sarebbe buona norma, buona tecnica legislativa prendere effettivamente atto di questa realtà e, nel rispetto del principio della obbligatorietà dell'azione penale (principio al quale non credo che saremmo disposti a rinunciare), per mettere però una sorta non di controllo, ma di presa di conoscenza da parte del Parlamento, circa il modo con cui l'azione penale è stata esercitata. Il che

significa che gli uffici del pubblico ministero riferirebbero o dovrebbero riferire ai procuratori generali, i quali poi dovrebbero riferire al Parlamento, non nei modi e nelle forme dei loro discorsi inaugurali, estremamente importanti ed utili per toccare il polso della giustizia nel nostro paese, ma in un senso assai più specifico che spiegasse come e perché in certi casi si è proceduto con una velocità notevolissima e in altri casi, invece, una *notitia criminis* ha dormito per otto, nove, dieci anni. Bisogna spiegare cioè l'andamento dell'esercizio di questo che è un potere-dovere del magistrato. Gli strumenti mi pare che possano essere quelli che ridiano fiducia al cittadino nei confronti dello Stato, segnando quello che è il momento di incontro più immediato, diretto, drammatico, come un momento nel quale il cittadino possa riconoscersi parte e non soggetto ad un apparato che su di lui incombe e del quale non capisce ragioni e motivazioni.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Spagnoli. Ne ha facoltà.

SPAGNOLI. Prima di soffermarmi su alcune questioni che hanno costituito oggetto di vari interventi nel dibattito, vorrei consentirmi di avanzare qualche riflessione su questa prima fase, dei lavori della nostra Commissione, che sta volgendo ormai al termine: una fase certamente utile, opportuna, caratterizzata indubbiamente dall'elevatezza dei toni, dalla ricchezza dei contenuti degli interventi, e che ha registrato, assieme ad interessanti convergenze, una difficoltà di aggregazione di consensi su temi di rilevanza non secondaria. Credo che sia da sottolineare positivamente il fatto che — come il collega Barbera ha messo in luce, giustamente, in una lettera a lei inviata — la Commissione, quasi all'unanimità, ha confermato la piena validità dell'impianto della nostra Costituzione, la forma di governo che essa delinea, i valori che essa esprime. Ed è un dato, questo, di grande importanza, che ribadisce e conferma la

piena validità di quanto ella, signor Presidente, ebbe a dire nella prolusione ai nostri lavori. Tuttavia, i compiti che si prospettano alla nostra Commissione, nella seconda fase della sua attività, appaiono particolarmente impegnativi, non solo in relazione al necessario approfondimento di temi talora assai complessi, ma anche per un'opera di aggregazione che non si presenta agevole, non solo per la diversità di posizioni emerse su questioni singole, ma anche talora per effetto di una differenza non secondaria di impostazione di politica istituzionale. Il compito, perciò, che incombe su di noi, è quello di operare perché si determinino le intese necessarie, dato che riforme di grande rilievo non possono — e lo si è scritto anche nella mozione — essere certo varate da maggioranze striminzite. E perché ciò possa concretamente avvenire, il confronto ravvicinato che si svolgerà nei prossimi, decisivi mesi, non potrà avere per oggetto solo alcuni meccanismi o procedure, alcuni « pezzi » anche importanti delle nostre istituzioni su cui operare aggiustamenti, ma deve muovere da esigenze, principi e valori che abbiamo avvertito come preminenti, in un'opera di vasto respiro come quella che siamo chiamati ad elaborare e proporre.

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

Se non si eliminano i fenomeni patologici che si sono creati nel sistema, se non vi è intesa per un profondo rinnovamento dei partiti, se non vi è un'intesa per ripristinare il consenso, per aprire canali fra istituzioni e società, non solo diverrebbe illusoria e velleitaria ogni spinta a razionalizzazioni e modernizzazioni, ma gli stessi sforzi che noi compiremmo si esaurirebbero in dispute tecniche, condizionate dal contingente, o insidiate dalla diffidenza politica. Per questo, assume un valore prioritario la questione dei partiti, il cui ruolo insostituibile in una democra-

zia che noi vogliamo continui ad essere fondata sui partiti, richiede uno sforzo di rinnovamento che si traduce con immediatezza in atti concreti. Oggi avvertiamo che ogni ulteriore atto di occupazione, di usurpazione di poteri dei partiti, ogni nuova vicenda che sottolinea le conseguenze deteriori di questa abnorme espansione, determina reazioni profonde, aggrava lo scollamento e la crisi di fiducia. La nostra stessa funzione di riformatori o di preparatori di riforme, finisce per non apparire credibile se, mentre noi discutiamo, si ripetono e si aggravano processi spartitori, sempre meno accettati e tollerati. Occorrono, a mio avviso, segni chiari, concreti ed immediati di una inversione di tendenza, che stentano ad emergere.

Nel momento in cui abbiamo redatto la mozione che ha definito la materia affidata al nostro esame, si è giustamente ritenuto di escludere il tema della riforma dei procedimenti d'accusa, ritenuto così maturo ed urgente da dover evitare che il suo cammino legislativo potesse essere ritardato. Purtroppo, non un passo avanti è stato compiuto nel frattempo. E ciò, a mio avviso, è molto grave. Il Parlamento non è fatto a compartimenti stagni, e la volontà di riforma non può essere affrontata qui e disattesa in altre sedi parlamentari. Occorre chiarire il tema dell'immunità parlamentare che figura all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali della Camera, e che doverosamente va lasciato al suo esame, senza che si creino conflitti di competenza.

Occorrerà nello stesso senso esaminare come comportarci per il delicato e importantissimo problema delle nomine negli enti pubblici, su cui sono state presentate o sono in corso di presentazione proposte di legge. A mio avviso, per evitare incertezze che finirebbero per favorire chi vuol lasciare le cose come sono, dovremmo consentire che anche su questo punto provvedano le Commissioni permanenti.

Ma al di là di questo vi sono temi che certamente sono nostri, da quello sul fi-

nanziamento pubblico dei partiti, a quello sulla ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari, o sulle incompatibilità tra dirigenti di partito e dirigenti di organi. Si deve pensare a strumenti che impediscano la corruzione, dai controlli al riordino delle norme sui contratti della pubblica amministrazione, sui persistenti fenomeni di grave indebitamento di molte gestioni pubbliche.

L'anagrafe patrimoniale degli eletti ha avuto una scarsa incidenza. Certo, sarebbe assai più efficace riesaminare il problema delle spese elettorali dei candidati e fissare dei tetti massimi. Ma, al di là di questi aspetti di carattere legislativo ed esclusa qualsiasi legge generale da parte della stragrande maggioranza dei partiti, ritengo che vada fatta una riflessione generale sui criteri e sui modi con i quali i partiti debbono regredire, rifluire dall'indebita occupazione delle istituzioni, sui criteri e gli indirizzi che debbono presiedere ad una profonda opera di rinnovamento sulla necessità di riforme in tema di preferenze, su cui ritornerò.

Ma vi è un altro terreno sul quale occorre operare per determinare un più valido rapporto tra cittadini e istituzioni. Senza alterare né incidere sulla centralità della rappresentanza, ma valutando attentamente i rischi che possono sorgere da un processo di crisi (che io mi ostino a non ritenere — come altri dicono — né naturale, né inevitabile) occorre considerare con grande attenzione la necessità di dare vigore a forme di democrazia diretta. La questione pone in via generale l'esigenza di un diverso peso e riconoscimento dell'istituto dell'iniziativa popolare, oggi davvero assai scarsamente considerato, e del ruolo del *referendum*, anche come strumento di consultazione generalizzata.

Ma, al di là degli strumenti, il problema riguarda soprattutto il fatto che sono emerse nella società domande che, per la caratteristica dei loro contenuti, rendono sempre meno accettabile una delega totale ai partiti, e richiedono sempre di più una diretta espressione dell'opinione del corpo elettorale.

Negli interventi dei commissari comunisti, effettuati nelle scorse sedute, è stata data una forte sottolineatura all'esigenza di dare, in questa sede e per i nostri fini, il giusto e positivo rilievo ai valori nuovi, alle nuove esigenze di tutela e di riconoscimento a livello costituzionale che sono venute emergendo nella società, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, e innanzitutto alle questioni istituzionali connesse alla tutela del valore della pace, in relazione all'acuto problema degli armamenti nucleari. Non si può certo ignorare né sottovalutare che la questione nucleare e la collocazione nel territorio italiano di armamenti strategici nucleari abbiano determinato riflessi istituzionali rilevanti, pongano problemi inediti, e, perciò, richiedano un adeguamento della Costituzione.

Non vi è dubbio che occorre rispondere ad interrogativi inquietanti su chi deciderà dell'uso di questi tremendi meccanismi, di come garantirsi che essi non possano trasformarsi in armi di primo colpo, di come tutto ciò si concili con i principi della sovranità nazionale, così come affermato dall'articolo 11 della Costituzione. Vi è da chiedersi come, di fronte a certi meccanismi, alle tecniche militari cui sta dando vita la corsa atomica, sia possibile recuperare e preservare agli organi costituzionali la possibilità di esprimersi, di decidere sulla guerra. Occorre, allora, percorrere altre strade, diverse da quelle percorse dal legislatore costituente, in una situazione così diversa dall'attuale, e che parvero allora sufficienti a tutelare la sovranità nazionale, a garantire da ipotesi di guerra come offesa o come mezzo di risolvere controversie, rimettendo alla decisione collegiale delle grandi istituzioni la decisione sullo stato di guerra. Sono strade, colleghi, inesplorate, difficili, ma che debbono essere percorse e devono essere anche percorse urgentemente. Si potrà considerare che gli atti che, pur scaturendo da trattati approvati dal Parlamento, ne modificassero gli originali contenuti si da comportare conseguenze e rischi relevantissimi per il nostro paese, debbano essere sottoposti

al voto del Parlamento. Si potrà affermare che, in questo caso, l'assunzione di una decisione così importante dovrà avvenire con maggioranze qualificate. Si dovrà affermare che la considerazione del costituente per la quale i problemi di politica estera avrebbero dovuto, per la loro delicatezza, escludere pronunzie dirette della volontà popolare, non regge più quando ci si trova dinanzi ai problemi drammatici che scaturiscono dal coinvolgimento del nostro paese nella strategia nucleare, esponendolo alla rappresaglia ed al genocidio atomico. Si dovrà stabilire che decisioni che comportano questo coinvolgimento non possono non vedere riconosciuto ai cittadini, al corpo elettorale, il diritto di esprimersi direttamente attraverso strumenti di consultazione o di decisione. Temi complessi, dicevo, ma di decisiva importanza; vogliamo perciò ribadire che non potremmo davvero pensare ad una seria riforma delle istituzioni che non li affrontasse, e non desse concrete risposte e adeguate soluzioni, ad una riforma che si occupasse di tante cose, ma emarginasse la considerazione di questioni istituzionali collegate alle drammatiche terribili novità che incombono sul problema della pace e della guerra. E quanto diciamo per la pace, vale anche, sia pure in forme diverse, per gravi scelte che riguardano il modo di vita non solo nostro, ma delle generazioni future. Basti ricordare quanto ha detto l'onorevole Zangheri per la informazione e per la insufficienza, di fronte all'impensabile sviluppo che ha assunto, del solo contenuto dell'articolo 21 della Costituzione.

Perciò noi crediamo che occorra riequilibrare una impostazione, che è emersa in molti degli interventi di questa prima fase, essenzialmente o esclusivamente diretta alla ristrutturazione di organi e di apparati, o addirittura ai soli tre poteri: all'esecutivo, al legislativo ed al giudiziario, con qualche concessione generica alla onnicomprensiva categoria dei « diritti », quasi sempre relegata in coda all'elenco dei problemi.

Il punto non è quello di una contrapposizione, che altri in questo dibattito

hanno avvertito e ricordato, tra una linea decisionista ed un'altra che incentri l'attenzione sui diritti civili e gli spazi di partecipazione.

Il fatto è che se non si supera il solco che si sta scavando tra società ed istituzioni, se non si muta il rapporto tra cittadino — come singolo e come associato — ed i vari poteri, se non si dà spazio allo sviluppo della sua personalità, ogni razionalizzazione, ogni potenziale miglioramento sul funzionamento degli organi, sull'efficienza degli apparati, sulla stessa capacità decisionale, rischia di essere paralizzato dalla incapacità di affrontare i nodi che sono alla radice dello scollamento dei rapporti tra cittadini, partiti e istituzioni.

In questo quadro, perciò, che tende a sottolineare l'esigenza di trovare intese su problemi istituzionali connessi ai valori della pace, della libertà, della partecipazione, dei diritti, che sono comuni alle componenti politiche che furono protagoniste del patto costituzionale, debbono trovare la loro collocazione gli interventi diretti a dare al sistema istituzionale un più incisivo funzionamento e una migliore capacità di dare risposte ad una società così complessa.

Noi non consideriamo affatto, senatore Giugni, che l'efficienza e la capacità di decisione siano dei disvalori; anzi, abbiamo sempre sostenuto, e a fondo, che sono obiettivi che intendiamo perseguire con coerenza; riteniamo però che si tratti di valori e di obiettivi che debbono essere acquisiti da tutto il sistema e che non debbono comportare un accentramento di poteri a vantaggio di un organo, comprimendo e svuotando i poteri degli altri.

Noi riterremo riduttiva una concezione che non desse adeguato rilievo, in un'operazione che tende a rinviare il nostro sistema istituzionale nel suo complesso, al rilancio delle autonomie. E ci chiediamo come si possa pensare ad un indispensabile alleggerimento del carico del Parlamento, senza rilanciare la funzione legislativa delle regioni, svuotata dalla distorsione del loro ruolo, prodotta dal rapporto distorto partiti-istituzioni.

È, quindi, indispensabile, senza rallentare i lavori del Senato, verificare l'esperienza regionale così come si è svolta, ed affrontare in particolare il tema delle competenze legislative e le ragioni del loro isterilimento; individuare così anche altre strade, diverse da quelle delle leggi-cornice che non sempre hanno conseguito il loro obiettivo, costruire nuovi schemi di rafforzamento del potere legislativo regionale, con adeguati controlli parlamentari e governativi. Così, non è pensabile che proprio esigenze di efficienza e di capacità di direzione non ripropongano con forza il problema della programmazione, che non si effettui una verifica approfondita di come abbia trovato attuazione il principio posto dall'articolo 41 della Costituzione, delle leggi che ad esso si sono ispirate e delle ragioni di insuccessi e distorsioni. D'altra parte, chi pensa che le conquiste dello Stato sociale debbano essere difese, e chi è convinto che la crisi non si supera affidandosi ai puri meccanismi di mercato, non può non riproporsi il problema del rilancio della programmazione ed insieme una riflessione sulle norme costituzionali che la legittimano, sui soggetti, sugli strumenti, sulle procedure, sui raccordi con le leggi di bilancio, sui controlli.

Le questioni complesse del governo dell'economia, cui ha dedicato così larga parte il senatore Andreatta nel suo intervento, e della democrazia economica debbono non solo trovare una adeguata considerazione, ma debbono costituire uno specifico obiettivo, un punto di riferimento per le riforme che attengono agli organi centrali, agli istituti regionali ed alla pubblica amministrazione, alla quale non ci si può riferire solo con la rituale esigenza di considerare i suoi problemi, rinviando anche qui ritualmente al rapporto Giannini. È vero che dopo aver parlato per decenni delle riforme della pubblica amministrazione, tutto questo ha prodotto un effetto fortemente svalutativo; ma, rifacendosi proprio a Giannini, non si possono ignorare i suoi rilievi sulla centralità della questione amministrativa, né sottovalutare il ruolo deter-

minante degli apparati nella attuazione dei processi decisionali e nella stessa trasmissione delle domande politiche. E ancora, non si può ignorare che le invocazioni alla delegificazione e le propensioni all'ampliamento della delega, che pure qui sono emerse, si scontrano nel concreto con le esperienze negative che sono scaturite in tema di regolamenti e di decretazione delegata.

Efficienza e capacità di decisione, dunque, sì, ma in tutto il sistema; come condizione per uscire da uno stato di perenne deresponsabilizzazione, e rinvigorire con interventi diffusi tutte le articolazioni in un rapporto di stretta interconnessione tra i vari settori.

Ma indubbiamente il problema investe con grande forza le istituzioni centrali del nostro sistema democratico, il Parlamento ed il Governo, e i rapporti tra essi. Esso va quindi affrontato con grande serietà e senso di responsabilità.

In relazione ai problemi che riguardano il Parlamento, il Governo ed i loro rapporti, ripeterò anch'io che l'indirizzo nel quale occorre operare è quello di rafforzare la capacità decisionale e l'efficienza sia del Parlamento sia del Governo, senza alterare i reciproci equilibri. Un gioco al massacro tra i due istituti centrali del nostro sistema è letale.

Non vi è dubbio che il Parlamento abbia attraversato e attraversi momenti di seria difficoltà, e che il sovraccarico di domande e la lentezza dei processi decisionali, se le cose non si modificano con grande decisione, sono irrimediabilmente destinati ad avere gravi ripercussioni sull'intero sistema. Lo sforzo che il Parlamento ha compiuto per migliorare la sua attività è stato notevole. Ma i margini di ulteriori semplificazioni sul terreno puramente regolamentare sono ormai assai ristretti. Il dibattito ha registrato la convinzione generale della necessità di superare il bicameralismo uguale, gli inconvenienti del quale sono — a parte la sua profonda illogicità — di gran lunga superiori ai vantaggi che ne discendono. D'altra parte, ogni tentativo di razionalizzare la situazione con intese interne dirette ad

evitare lungaggini e ripetizioni, non ha mai approdato a risultati consistenti. Noi abbiamo proposto che, per superare questa situazione che è alla base delle difficoltà serie del Parlamento, occorre dare a quest'ultimo una struttura monocamerale, con una conseguente forte riduzione del numero dei parlamentari. Noi siamo profondamente convinti che questa sia la soluzione più limpida, coerente, razionale, la più idonea per ottenere decisioni in tempi brevi ed anche certi; così come si richiede, quella che renderebbe indispensabile un'ampia delegificazione, un forte decentramento normativo. La riduzione dei parlamentari determinerebbe una loro migliore selezione, ed una concentrazione dei servizi e delle strutture consentirebbe un forte miglioramento qualitativo dell'attività parlamentare.

Sappiamo che questa soluzione è stata ampiamente contrastata, ma per la verità l'opinione negativa non è stata accompagnata da convincenti motivazioni; talora, non è stata accompagnata da alcuna motivazione. Si è parlato di rischi di assemblearismo, di necessità di raffreddamento, ma non si è tenuta in considerazione la presenza di un arco vastissimo di contrappesi previsti dal sistema e la previsione di rimedi tecnici anche all'interno della stessa soluzione monocamerale. D'altra parte, laddove in Europa occidentale si è effettuato in tempi recenti il passaggio da un sistema bicamerale paritario ad un sistema monocamerale, i risultati sono stati (abbiamo atti e documenti in proposito) tutti positivi, senza inconvenienti.

Chi contesta la soluzione di una sola Camera si trova d'altra parte in serie difficoltà allorché voglia individuare una soluzione di bicameralismo ineguale. Le soluzioni proposte sono le più variegate ed eterogenee. Inoltre, al di fuori dei casi in cui si collega alle caratteristiche della forma di Stato federale, è assai difficile individuare soluzioni possibili o comunque soddisfacenti di bicameralismo ineguale. La ripartizione di compiti, di funzioni, di materie diverse non è agevole

né sul terreno concettuale né, tanto meno, su quello pratico, per i rischi di conflitti e di complicazioni nell'attività parlamentare concreta. Neppure trovano consensi altre proposte come quelle di una Camera delle regioni o degli interessi o, infine, anche delle competenze. Né possono apparire adeguate soluzioni che si limitino a tentare di attenuare gli attuali difetti, perché rischiano di non incidere in una situazione di reale difficoltà.

La questione è dunque di grande delicatezza e va affrontata in modo scevro da preconcetti o da retaggi di antiche polemiche, che non hanno più ragion d'essere. Crediamo importante poter offrire al confronto formulazioni più articolate delle nostre proposte.

Per quanto riguarda il Governo, speravamo innanzitutto che quello in carica desse adeguata dimostrazione di una sua volontà di pervenire alla riforma dell'istituzione, presentando la legge sulla Presidenza del Consiglio. Ciò a tutt'oggi non è avvenuto, il che non è senza significato. I problemi, certo, sono complessi, ma in trentacinque anni si è studiato tutto sulla Presidenza del Consiglio. Il fatto è che le visioni divergono profondamente se è vero quanto è stato recentemente scritto sull'altalena di posizioni ad ogni mutar di Governo o di Presidente del Consiglio. Né si ha notizia di un completamento del vecchio progetto con la ristrutturazione dei Ministeri, il che rende certo più complesso e difficile il lavoro della nostra Commissione sull'istituzione Governo nel suo complesso. Anche questo è sintomo di incertezze e di incapacità decisionali e ripropone il problema di fondo del Governo, che è quello dei contrasti al suo interno, della mancanza di direzione e di collegialità, del ruolo giocato dai partiti. Un male antico che si è aggravato. E se ciò consiglia di votare al Presidente del Consiglio la fiducia, una soluzione su cui si è trovata larga conyergenza (anche se personalmente preferirei la soluzione di una doppia fiducia: una fiducia al Presidente e, poi, una seconda fiducia al Governo nel suo complesso) mi pare che da essa non possano discendere risultati in-

cisivi, anche in ordine all'attuazione dell'articolo 92 della Costituzione, sino a che non si incida a fondo nel rapporto tra partiti e istituzioni.

Riemergono qui i problemi reali della nostra democrazia, che sono problemi politici e che si avvitano attorno al blocco della democrazia, alla mancanza di ricambio, alla incapacità dei governi di coalizioni non omogenee, privi di progetto politico.

Ancora una volta, in questo dibattito, si è cercato e si continuerà a cercare di trovare, per questa situazione estremamente intricata, che si è continuata ad avvitare, rimedi istituzionali con modifiche legislative che investono la stessa legge elettorale.

Non mi soffermerò — perché di ciò si è già parlato — sulla sfiducia costruttiva né sulle clausole di sbarramento (a queste proposte noi abbiamo già espresso più volte in questa sede, con molti argomenti, la nostra piena contrarietà), ma mi voglio soffermare sulla proposta, qui autorevolmente formulata dal segretario della democrazia cristiana e da altri suoi esponenti, sulla quale già sono state espresse diverse posizioni. Non vi è dubbio che molti punti dell'analisi fatta dall'onorevole De Mita siano condivisibili. Si è determinata negli ultimi anni una maggiore frantumazione degli schieramenti e una perdita di peso e di egemonia da parte della democrazia cristiana. Ciò determina, nel momento elettorale, una meno agevole previsione delle soluzioni che emergeranno nel dopo elezioni, sui programmi che verranno adottati dalla compagine governativa e su chi ne sarà il dirigente. È vero che il cittadino-elettore con il suo voto rilascia un'ampia delega ad un partito, avendo solo una certezza relativa e non assoluta sugli schieramenti che si formeranno dopo le elezioni, su chi dirigerà il paese, sui programmi di governo. Ma nessuno oggi impedisce a più forze politiche di rispondere a queste esigenze, affermando di voler dar vita ad una maggioranza, sulla base di un programma comune, indicando persino come sarà costituito il Governo. Una operazione vo-

lontana di questo genere, venendo incontro a desideri di cittadini, potrebbe far derivare per i partiti stessi anche dei vantaggi. Ma questo è cosa ben diversa dal conseguimento, in caso di raggiungimento di un certo *quorum*, di un premio, quand'anche questo fosse magnanimamente distribuito favorendo i partiti minori. Nessun premio è ammissibile, non solo per ragioni storiche, ma perché urta contro il principio dell'uguaglianza del voto e pertanto è profondamente estraneo e respinto dalla coscienza più generale del paese. Inoltre, l'unico risultato sarebbe quello di potenziare le maggioranze e di diminuire le forze dell'opposizione, lasciando inalterati e persino peggiorando i problemi di ingovernabilità e di non omogeneità che esistono attualmente, e che esistono nonostante i cinque partiti che fanno parte di una robusta maggioranza avessero concordato prima delle elezioni di dar luogo ad una coalizione pentapartitica. Significherebbe acuire tensioni e contrasti e rischiare il continuo precipitare in scioglimenti delle Camere. Non crediamo che tutto ciò sia in grado di favorire l'alternativa, che deve essere pazientemente costruita sul terreno politico e che, invece, da un meccanismo che penalizzasse il partito alternativo verrebbe allontanata. Noi rimaniamo fermi alla proporzionale ed escludiamo premi di maggioranza. Ciò non significa che non intendiamo portare modifiche alla legge elettorale, più incisive di quelle di limitati e semplici correttivi. Credo infatti che possa essere valutata positivamente la proposta, già qui avanzata e su cui è possibile registrare convergenze, di sostituire la lista dei candidati con il candidato unico per circoscrizione, con un sistema di collegamenti regionali e l'adozione del metodo proporzionale. Ciò — lo si è detto — creerebbe un rapporto più diretto tra cittadino ed elettore, eliminerebbe il gravissimo problema delle preferenze, comporterebbe una scelta più oculata del candidato, una scelta che acquisterebbe più forza, se costituisse l'espressione di amplissime consultazioni.

Infine, un'ultima annotazione. Si è parlato molto della giustizia ordinaria, di poteri e di responsabilità. Mi sia consentito dire al collega Sandulli di essere in profondo disaccordo con la proposta di modificare la composizione del Consiglio superiore della magistratura. La garanzia dell'indipendenza della magistratura è collegata all'esigenza di un organo di autogoverno, e ciò significa che esso non può diventare eterogoverno, non può costituire una penalizzazione di magistrati né dei tentativi che oggi il Consiglio superiore della magistratura sta facendo per cercare di portare luce su certe situazioni che debbono essere risanate. Credo che veramente su questo terreno occorra un grande senso di responsabilità. Il prezzo dell'indipendenza della magistratura è reale, ma deve essere pagato se vogliamo mantenere intatto questo principio fondamentale della nostra democrazia.

Mi riporto, infine, alla prima parte del mio intervento. Lo sforzo che ci attende è grande. Noi siamo per obiettivi ambiziosi, non siamo per piccole riforme o piccoli aggiustamenti. Abbiamo la piena consapevolezza che non possiamo terminare i nostri lavori con piccole riforme. Credo che il nostro sia un compito grande, e di questo dobbiamo avere la più assoluta consapevolezza.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Rumor. Ne ha facoltà.

RUMOR. Signor Presidente, colleghi, questi nostri lavori introduttivi sono stati caratterizzati da una significativa convergenza di apprezzamento pressoché generale su quella prima parte della Costituzione in cui si enunciano i principi e i diritti e doveri dei cittadini, che sono fondamento della Repubblica.

Vi sono espressi ad un tempo la continuità d'un patto di libertà, di giustizia, di pace sicura, di sviluppo dell'individuo e della società e la sua storicità, nel senso che essa si mantiene intatta pur adeguando strumenti e metodi di attuazione al mutare delle condizioni e dei tempi.

In sostanza c'è in quei principi l'indicazione imperativa di un buon Governo, che si riferisce, come a suo principio e a suo fine, al cittadino cui spetta la sovranità originaria.

Essi sono anche una salda barriera eretta contro ogni tentazione autoritaria, ed entro la quale si costruisce uno Stato, in cui il diritto inviolabile della persona umana prevale sulla concezione statolatrica e prevaricatrice contro cui la Resistenza aveva combattuto.

Condivido quindi la convinzione che il punto di attacco e di riferimento della nostra analisi e della nostra proposta vada individuato mettendosi dalla parte del cittadino. L'esperienza storica del resto dimostra che ogni disegno d'impianto o di riforma costituzionale o istituzionale che non parta di lì finisce per essere o utopistico o autoritario.

I rappresentanti del gruppo cui appartengo hanno largamente affrontato le premesse politiche e approfondito i temi generali che sono oggetto della nostra discussione introduttiva.

Farò quindi alcune valutazioni in qualche parte inevitabilmente ripetitive su temi limitati, particolarmente su alcuni riferentisi al Parlamento, al Governo e al loro rapporto.

Il mettersi dalla parte del cittadino non contrasta certo con la centralità del principio di rappresentanza, che pur nella nostra Costituzione non esclude forme di democrazia diretta. Ma proprio perché il diritto sovrano del cittadino sia tutelato e rettamente interpretato dalla « rappresentanza » è necessario che la scelta di essa sia ispirata a criteri di trasparenza e nella maggiore misura possibile garantita da inquinamento di interessi particolari o di conseguenti sostegni impropri.

Nasce così il problema di un sistema elettorale, che esprima una classe dirigente rappresentativa al massimo della volontà popolare.

Non corrisponderebbe a tal fine il mutamento del sistema proporzionale, che è il più congeniale all'ispirazione pluralistica della democrazia italiana e alla

struttura articolata (non direi frammentata, collega Battaglia) della nostra società. Certamente l'attuale sistema dello scrutinio di lista con preferenze presenta non pochi inconvenienti: soprattutto la concentrazione organizzata delle preferenze che, dove si verifica, può contraffare in misura non insignificante la manifestazione autentica della volontà degli elettori non organizzati, che sono la grande maggioranza. La ricerca di correttivi che d'altra parte non limitino ulteriormente la libera scelta dell'elettore è certamente difficile: un correttivo potrebbe essere quello della forte riduzione della dimensione dei collegi elettorali, che restringe il gioco delle concentrazioni preferenziali.

Il cittadino però vota non solo per dei candidati, ma per i partiti che li presentano. Vota in vista di una politica. Vota per una legislatura, nel presupposto che essa si svolga fino al suo naturale compimento e che realizzi i programmi per i quali ha votato.

Ma l'esperienza ci dice che — fuori dalla ipotesi del raggiungimento della maggioranza assoluta — il partito per cui si è votato deve temperare il suo programma nel più generale programma delle combinazioni pluralistiche che formano le maggioranze parlamentari.

Per questo la proposta che prima delle elezioni siano realizzate intese tra i partiti che dichiarino la volontà — se sostenuti dal consenso elettorale — di governare insieme per la durata della legislatura sulla base di un programma concordato appare una risposta corretta all'esigenza primordiale del cittadino elettore che vuole conoscere il quadro più certo possibile delle scelte che può fare. Vuole cioè sapere come e a quali fini sarà utilizzato in concreto il suo voto: un voto che egli darà al partito che gli suscita maggiore congenialità e fiducia, i cui valori e le cui prospettive finali corrispondono alla sua scelta di fondo, ma avendo presenti l'offerta comune che gli viene avanzata da raggruppamenti politici alternativi, legati da una volontà di durevole intesa e di programmi concordati.

Dall'esigenza di creare le condizioni perché tali intese siano incoraggiate e i raggruppamenti — onorevole Spagnoli — siano messi in grado di tener fede agli impegni assunti, nasce la proposta che la massa dei voti sia distribuita con criteri di proporzionalità e una limitata parte di essi sia attribuita, magari con una distribuzione inversamente proporzionale alla consistenza delle sue componenti al raggruppamento che ha raggiunto la maggioranza. Né credo che questo — se pensiamo alla varietà dei sistemi elettorali esistenti nel mondo, a partire da quello maggioritario inglese — vada contro l'eguaglianza del diritto di voto.

Il ricorso alla cosiddetta sfiducia costruttiva, la coincidenza della fine della legislatura con la dissoluzione delle maggioranze di governo o altri istituti, al cui esame ritengo che il gruppo democratico cristiano sia aperto, possono essere approfonditi per porre al riparo dagli effetti perversi derivanti dallo sfaldamento o dal dissolversi delle maggioranze nel corso della legislatura.

In fondo, quello della stabilità dell'esecutivo è problema che mi pare universalmente riconosciuto come rilevante tema politico oltretutto istituzionale. Si tratta infatti di ovviare ad una carenza grave del nostro sistema democratico, che si è andata accentuando; che rallenta l'attività del Parlamento; che influisce in modo negativo sullo sviluppo della società italiana e rappresenta uno dei motivi più incidenti della sfiducia dei cittadini sulla capacità delle forze politiche, ma anche sull'efficacia delle istituzioni a garantire una più stabile continuità dell'esecutivo.

Non meno rilevante del tema della stabilità è quello della governabilità. Condivido in proposito la tesi largamente diffusa in questa Commissione circa la necessità di dare un ordinamento legislativo alla Presidenza del Consiglio e conseguentemente alla struttura e all'ordinamento del Governo. Condivido anche il parere che il Presidente del Consiglio sia eletto dal Parlamento sulla base di una proposta programmatica di legislatura,

accrescendo anche in tal modo l'agibilità dell'articolo 92 della Costituzione.

Non concordo invece con l'ipotesi di un ordinamento della Presidenza che preveda un pletorico apparato tecnico — quasi un micro-governo — perché troppo facile è il rischio di sovrapposizioni e confusioni di competenze.

Ma il problema della governabilità pone soprattutto il problema del rapporto con il Parlamento.

Io credo che per la presentazione dei decreti-legge sia giusto seguire criteri assai severi, che obbediscano rigorosamente al dettato costituzionale dell'articolo 77.

Ma è altrettanto necessario stabilire norme di garanzia per un iter sollecito e ininterrotto delle iniziative legislative del Governo, quando queste rispondano ai termini di un obbligo costituzionale o quando il Governo ritenga che la proposta abbia un carattere di obiettiva precedenza: il cosiddetto corridoio preferenziale.

Difficilmente si può opporre l'obiezione che venga in qualche verso limitata l'autonomia del Parlamento. Essa rimane intatta. Spetta infatti ad esso accogliere, respingere, emendare le proposte governative. Semmai si può dire che si crea un punto di raccordo temporale tra il Parlamento e la richiesta del Governo sulla base di esigenze di carattere costituzionale o per necessità di tempestiva gestione del pubblico interesse.

Il Parlamento per converso deve essere dotato di una forte autorità nelle questioni di indirizzo e di controllo proprie di una repubblica parlamentare; esercita la pienezza delle sue responsabilità in una distinzione netta di compiti rispetto all'esecutivo, seppure in collegamento costruttivo con esso: maggioranza e opposizione svolgono il loro ruolo secondo regole che il Parlamento autonomamente si dà.

Ma quale Parlamento? È stata qui avanzata l'ipotesi — l'ha avanzata testé il collega Spagnoli — del Parlamento monocamerale. Io esprimo — a mia volta — la mia meditata contrarietà. Il Parlamento

bicamerale rappresenta una piattaforma di garanzia e di equilibrio e assicura una più articolata ponderazione dei problemi di indirizzo e di legislazione.

Né vale a contestarlo l'ipotesi, avanzata in questa sede da un collega, che al pericolo di non sufficientemente approfonditi esami e decisioni della monocamera si può rimediare, su richiesta, con una seconda lettura.

Questa ipotesi avvalorava la tesi del bicameralismo. Ammette infatti l'esigenza di un ulteriore esame e di una modificabile decisione, ma non risolve il problema. Si tratterebbe infatti pur sempre degli stessi legislatori che hanno approvato la prima lettura e non si vede come e perché dovrebbero modificare il primo avviso.

Una seconda lettura postula, al contrario, un diverso legislatore che porta il contributo di una propria ed originale valutazione.

Comunque, quali siano le funzioni diverse da affidare alle due Camere, quale accoglienza abbia la proposta a mio avviso ragionevole di un'unica lettura per certi temi di portata definita, salvo la riserva di richiesta ponderata di una seconda lettura, io credo che temi come quelli riferentisi al bilancio dello Stato, alla politica estera, alla difesa e alla giustizia, quelli pertinenti comunque i diritti del cittadino, devono sempre essere oggetto di esame e di decisione da parte delle due Camere.

Né dobbiamo temere soverchiamente il ritardo: si può anche riflettere sulla riduzione del numero dei parlamentari, che ritengo però non facilmente praticabile; ma fondamentale per me è il problema della regolamentazione, naturalmente fatta salva la tutela dei diritti dell'opposizione. L'esempio del Senato è significativo, sol che si faccia una sinossi comparativa dei tempi di discussione e di decisione dell'una e dell'altra Camera; e la differenza è sì attribuibile alla più ristretta composizione rispetto a quella della Camera dei deputati, ma non solo a quella.

Il tema del voto segreto o palese è oggetto di discussione alla Camera dei

deputati e interessa ovviamente anche noi. È un tema di grande rilievo, i cui criteri di applicazione vanno valutati con ponderazione. Ma non considero che la pratica del voto palese — quando la si ritenga necessaria — violi le libertà del parlamentare. L'assunzione aperta della responsabilità dei propri atti è un modo per rispondere con dignitosa chiarezza al dettato della propria coscienza.

Un accenno mi sia consentito all'esigenza, non molto sottolineata in questa Commissione, di tener conto della nostra partecipazione alla Comunità europea. Non pochi poteri decisionali sono passati alla Comunità, ma non ancora rimessi al Parlamento europeo democraticamente eletto, che ne ha assai limitati; spettano tuttora al Consiglio dei ministri della CEE, che ne è l'effettivo organo legislativo.

Penso a tale proposito sia sommo interesse prendere posizione — a mio giudizio positiva — da parte del Parlamento italiano rispetto al progetto di trattato che sarà discusso e votato tra una settimana dal Parlamento europeo.

Concordo con la nota del collega Ruffilli per quanto riguarda l'adeguamento degli apparati pubblici, di quelli giudiziari, di quelli amministrativi, ai nuovi diritti di libertà e a quelli sociali e politici. Sottolineo che è inderogabile esigenza una loro più netta responsabilizzazione. Ritengo, per fare un esempio, che convenga riflettere sul pur delicato ma importante problema del « silenzio-assenso » da parte dell'amministrazione pubblica con le responsabilità conseguenti.

In tema di *referendum* vorrei solo far cenno all'opportunità largamente sentita — anche per la stessa dignità e corretta praticabilità dell'istituto — di tener conto — per quanto riguarda il numero dei richiedenti — dell'accresciuta dimensione dell'elettorato e di sottoporre la materia oggetto di *referendum* al giudizio della Corte costituzionale preventivamente rispetto alla raccolta delle firme.

Signor Presidente, mi sia consentito ora di svolgere alcune considerazioni generali conclusive. Il nostro lavoro — è

stato detto — ha una valenza istituzionale ma anche politica. Nasce infatti dall'esigenza squisitamente politica di ristabilire un collegamento più stringente, un rapporto di più aperta fiducia tra istituzioni, società e cittadino.

Si tratta di non perdere di vista questo obiettivo fondamentale, che rivela d'altra parte il peso che istituzioni aderenti alla domanda di chiarezza, di efficacia e di coerenza, hanno nell'ordinato vivere e progredire della nazione.

Per questo un nesso inscindibile deve essere presente nei nostri lavori tra i principi che ispirano la Costituzione e le strutture alle quali prevalentemente è dedicato il nostro lavoro.

I costituenti nel 1946-1948 non hanno inteso ripristinare quello che era stato distrutto o distorto dalla dittatura fascista; hanno inteso creare un ordinamento giuridico-istituzionale nuovo, fondato, come ho detto, sulla centralità della dignità, del diritto, della responsabilità, e quindi sulla sovranità del cittadino.

Si è parlato a questo proposito, largamente, di dialettica se non di antitesi tra due concessioni: quella cosiddetta decisionistica e quella più attenta ai diritti civili e agli spazi di partecipazione.

Certo va cercata — io ne sono convinto — una saldatura tra l'una e l'altra, anche se obiettivamente molti spazi di partecipazione si sono venuti creando in forme che vanno ripensate e ordinate in modo più armonioso rispetto alle strutture istituzionali fondamentali.

Ma io credo che nelle stesse istituzioni possono risolversi molte apparenti antitesi se — avendo presente che il nostro è un sistema democratico fondato sulla rappresentanza — la capacità di decidere nelle istituzioni è dominata dall'impegno precettivo di rappresentare in modo coerente la volontà popolare.

Mi pare logico quindi che noi abbiamo presente la continuità del nostro impegno riformatore con quello dei Costituenti nella misura in cui, fedeli ai principi ispiratori della Carta costituzionale, cerchiamo di adeguarne la struttura in rapporto specialmente all'evolversi della so-

cietà italiana, alle profonde trasformazioni che hanno modificato il modo di essere della nostra convivenza, addirittura della stessa condizione umana.

Un'ultima considerazione. Il nostro dibattito, così ricco e vario e diverso sul significato e sull'indirizzo generale del nostro lavoro, sulle tematiche offerte dai documenti parlamentari e dalle proposte qui avanzate dai gruppi politici, è dominato da due preoccupazioni.

E sono preoccupazioni fondate che richiedono uno sforzo di fantasia e di volontà.

La prima nasce dall'ampiezza della materia in esame e dal rischio di dispersione che essa comporta e d'altra parte la necessità di non deludere l'attesa della coscienza pubblica, che si va via via sempre più interessando, anche mercé l'intervento che il nostro Presidente ha fatto per interessare i *mass-media* al nostro lavoro.

Al superamento di essa credo si possa arrivare con criteri di razionalità che suggeriscono di cominciare dai temi che rispondono alla finalità di integrare e modificare la Costituzione e la legislazione connessa, laddove si riferiscono all'esigenza primaria di dare al cittadino fiducia e certezza che le strutture e i comportamenti istituzionali corrispondono nel modo più coerente al suo diritto, alla sua responsabilità, alla sua attesa.

La seconda preoccupazione è alimentata dal dubbio — testé rilevato anche dal collega Spagnoli — che sui nodi essenziali non si riesca a trovare punti sostanziali di larga convergenza.

A questa preoccupazione più squisitamente politica credo che dobbiamo rispondere con il nostro sforzo, cercando e perseguendo con responsabile volontà obiettivi comuni o il più possibile condivisi, accostando con un onesto impegno le nostre rispettive posizioni per trovare il punto d'intesa.

Non è certamente risultato facile ricondurre a denominatore comune convinzioni e punti di vista a volte profondamente differenti; ma i costituenti vi sono riusciti, sia pure in una diversa temperie storica.

A noi può soccorrere quella « devozione al bene comune della Repubblica » di cui ci parlava il nostro Presidente nel suo discorso introduttivo, e che tutti vogliamo insieme attentamente custodire e meditatamente arricchire.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Gitti. Ne ha facoltà.

GITTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, chiedo scusa se un po' premeditatamente, sapendo di dover parlare fra gli ultimi, svolgerò innanzi tutto alcune brevi osservazioni di metodo sull'andamento della discussione, probabilmente ovvie, ma proprio per questo opportune, tanto più dopo l'intervento del collega ed amico onorevole Spagnoli.

Io credo che vi era in molti il timore — e oggettivamente il rischio vi era — che questa nostra discussione preliminare e generale fosse poco più che un rituale ripetitivo dei due dibattiti svoltisi alla Camera ed al Senato in due successive circostanze, conclusisi con una mozione che certamente per un verso conteneva troppe cose e per altro verso conteneva troppo poco: una lunga elencazione di problemi, nessuna indicazione di priorità di obiettivi, nessuna indicazione che potesse servire a disegnare già nel dibattito d'aula la linea di politica costituzionale e istituzionale che volevamo realizzare. Io credo che questo è accaduto per necessità o, se si vuole, anche per un calcolo (un calcolo sostanzialmente esatto, secondo me); invero, solo stemperando in un obiettivo, certamente un po' generico, di adeguamento istituzionale, il compito di questa Commissione e rinviando quindi alla Commissione una più precisa e concreta caratterizzazione del disegno riformatore, era possibile dar vita alla Commissione stessa. Ciò nonostante, ritengo che dando vita alla Commissione si è fatto un salto di qualità e un passo importante. Ribadisco qui il nostro giudizio, come gruppo della democrazia cristiana: che il nascere di questa Commissione costituisce per noi un fatto assai importan-

te dal punto di vista politico e istituzionale, perché per la prima volta nella storia della Repubblica si è aperta in una sede ufficiale e propria una riflessione che in modo organico, superando tentazioni strumentali, superando la politica istituzionale congiunturale — come in altre sedi ha avuto occasione di definirla il collega Rodotà — avviasse un confronto ed una riflessione sui temi generali del funzionamento delle nostre istituzioni e sulla necessità di adeguamento della nostra organizzazione costituzionale ed amministrativa ai tempi ed ai problemi nuovi. È un fatto positivo in sé che noi ribadiamo anche per un'altra ragione: perché — al di là di tante prediche che si sentono qui e fuori di qui, quasi quotidianamente — proprio la presenza di questo strumento di lavoro, di questa sede di lavoro, costituisce una vera sfida ai partiti, alle forze politiche, alla loro capacità di tornare ad essere protagonisti di una riforma che adegui, innovi, sviluppi e consolidi la nostra democrazia, sapendo promuovere ed avviare — e occorre per questo prescindere dalle strategie e convenienze di parte, dalla dialettica politica quotidiana — un disegno di vera riforma, di vera politica istituzionale che, per essere tale, non può non essere — come ho già avuto occasione di dire altre volte — altra cosa rispetto alla politica *tout-court*, agli obiettivi politici *tout-court* rientranti nelle legittime strategie di ogni parte. Qui infatti si toccano le regole fondamentali e comuni e quindi occorre operare dentro la logica propria e autonoma della dimensione e del ruolo delle istituzioni. Questo a me pare che non sia poca cosa e credo di doverlo sottolineare anche in relazione all'andamento del dibattito che vi è stato, poiché la discussione nel suo complesso — anche se vi sono posizioni sulle quali occorrerà riflettere più approfonditamente — si è sviluppata secondo questa positiva direzione, coerente (e io spero che resti tale) alla natura propria di questa sede, che deve prescindere da un rapporto dialettico maggioranza-opposizione, maggioranza-minoranze, e mirata

a quelli che sono i temi del confronto, non solo attraverso ricche puntualizzazioni, approfondimenti e novità di proposte, ma anche con accenti critici e autocritici. Non lo ricordo polemicamente, lo ricordo solo perché bisogna avere memoria per capire il presente e costruire il futuro: questa fortissima rivalutazione della democrazia diretta, soprattutto da parte del partito comunista che è stato fra i critici più severi dell'uso referendario nel nostro paese, mi ha veramente impressionato, anche se è legata ad un tema di scottante e drammatica attualità quale è il tema della installazione o no dei missili e al tema più generale della pace. E vorrei dire in proposito al collega Spagnoli che indubbiamente il tema della pace è un tema che tocca drammaticamente le esigenze di vita non solo del nostro paese ma di tutta l'umanità; stiamo attenti però a cercare di risolvere anche questo problema, che è un problema politico di dimensioni e di drammaticità colossali, per la via istituzionale. Non c'è una soluzione istituzionale a un problema di tali implicazioni che non è solo italiano, ma mondiale. Siamo in presenza di un grande confronto politico; ma non illudiamoci che con marchingei istituzionali si possa trovare la soluzione.

A mio avviso questa discussione ha recato la consapevolezza che qui si fa davvero politica nel senso più alto della parola, ed è emerso con chiarezza che occorre muoversi non solo nella direzione di una astratta ricerca di migliore funzionalità, che pure è importante e per molti aspetti decisiva (funzionalità, efficienza e legittimazione vanno tante volte di pari passo), ma anche — pur con misura, e con il necessario coordinamento e la necessaria calibratura, almeno a parole — è emersa la volontà che si esprima un disegno caratterizzato da interventi incisivi. Io ritengo che questi interventi, per essere veramente incisivi, e per essere possibili, chiamano innanzi tutto in causa il sistema politico, propriamente il sistema dei partiti, il modo di essere dei partiti rispetto alle istituzioni (e innanzi tutto l'u-

so o meglio l'abuso delle istituzioni che i partiti fanno), il modo di essere dei partiti rispetto alla società, la politica non come rappresentazione esclusiva dei partiti, le ragioni profonde della crisi della politica. Siamo d'accordo, collega Barbera: sono anni che ne parliamo, anche se certamente i frutti ancora non si colgono anche all'interno del nostro partito, poiché siamo consapevoli che vi è oggi un problema di crisi delle culture tradizionali intorno alle quali si è costruita la libertà, la democrazia nel nostro paese, che può apparire tocchi magari solo i maggiori partiti, ma tocca in generale la cultura politica. A questa insufficienza culturale occorre evidentemente dare risposta per riuscire a recuperare il ruolo proprio dei partiti. Ma vi è anche — vorrei che non sfuggisse — una caduta di politicità, nel senso etimologico, che riguarda non solo il sistema dei partiti, ma anche la società e i cittadini. Io non ho mai creduto alle contrapposizioni secche tra la classe politica corrotta e i cittadini incontaminati. Vi è questa caduta, al punto che qualcuno scrive che il *Welfare State* sarebbe incompatibile con i doveri di solidarietà. Vi è questo dato e con questo dato dobbiamo fare i conti. Non si tratta certamente per noi di negare l'essenziale ma non esclusivo ruolo dei partiti, che restano tramite decisivo ed essenziale tra società e istituzioni, ma di ricondurre i partiti a fare politica e quindi di ricondurre nell'ambito costituzionale il loro concorrere a determinare la politica nazionale. Occorre riuscire ad operare questo « arretramento » che è indispensabile nei confronti del cittadino, il quale oggi vede il partito che comanda nella istituzione e non vede l'istituzione. Questo è il dato concreto che il cittadino ha davanti. Certo, non sarà una riforma indolore: non vi sono riforme che abbiano per risultato un costo zero; qui dobbiamo pagare dei prezzi. Questo è il dato di cui dobbiamo essere fortemente consapevoli. Il sistema dei partiti deve pagare dei prezzi per riproporsi come strumento essenziale di funzionamento del nostro sistema democratico. Occorre quindi af-

frontare un compito che è molto arduo — anche perché la mozione ci ha detto troppo poco — per ricostruire il fondamentale circuito fiduciario fra istituzioni e cittadini, riportare il potere nelle sedi proprie e legali, renderne possibile, trasparente e controllabile l'esercizio. Occorre — e questo è un punto fermo della democrazia cristiana — operare per un disegno che non laceri, un disegno che si rinsaldi intorno a obiettivi condivisi; occorre non rompere quella grande intesa che è stata alla base del patto costituzionale del 1947-1948 e solo attraverso la quale è possibile rinvigorire e rinnovare le istituzioni democratiche. In questo senso desidero dire che le proposte che noi avanziamo non sono un prendere o un lasciare, ma sono un offrire a un confronto che deve essere sereno, franco, trasparente, controllabile anche dall'opinione pubblica, un contributo per riuscire a definire insieme questo disegno.

Sulle cause del logoramento del nostro sistema politico-istituzionale, che è un dato oggettivo, molto è stato detto e mi pare che vi siano anche convergenze significative, anche se talvolta persistono ancora tentazioni un po' semplicanti e propagandistiche. Ora, siamo d'accordo che quello che a noi serve non è tanto un lavoro di astratta modellistica o di ingegneria costituzionale in termini illuministici. Quello che serve per individuare una linea di politica istituzionale non sono mezze verità (lo dico soprattutto ai colleghi del gruppo comunista) che sommate fra loro non fanno mai la verità, come quelle appunto del sistema di potere della democrazia cristiana e della maggioranza, che toccano indubbiamente problemi che vi sono, ma che non sono la verità. Vi sono cause oggettive, anche di dimensione istituzionale, dentro questo degrado, e questo deve emergere con chiarezza per poter andare avanti in termini propositivi. Non è possibile attraverso letture o interpretazioni meramente consolatorie di quello che resta il nodo politico istituzionale centrale della nostra vita democratica, che è la democrazia bloccata, la mancanza di alternanza a

livello centrale, dare una interpretazione di questi fatti: non basta evocare la cattiva volontà o le convenzioni *ad excludendum*. Per rendersi conto della dimensione assai più vasta della crisi in cui ci troviamo — e non basta dirlo, come da molte parti è stato detto, ma occorre essere conseguenti anche nelle sedi politiche — occorre riconoscere che questa crisi politico-istituzionale è dentro la crisi più vasta del *Welfare State*, certo con le specificità che l'evoluzione dello stesso ha avuto da noi e con le caratteristiche del nostro sistema politico e istituzionale. E, ancora, occorre affermare che si esce da tale crisi sapendo guardare alto e anche altrove, ma non smarrendo, non rinnegando quella che è stata la strada, l'itinerario lungo il quale è cresciuta la libertà nel nostro paese. In ogni paese la libertà ha le sue radici (e sono radici e storie diverse) e noi dobbiamo restare fedeli a questa strada e a questo itinerario. Mi interessa in questa sede toccare tre aspetti in questa crisi, di questo intreccio di cause che sono a mio giudizio importanti per cogliere il significato d'insieme di alcune proposte che il gruppo della democrazia cristiana ha avanzato.

La crisi del *Welfare State* è innanzi tutto crisi dello Stato di diritto: basta pensare alla crisi della « legge », della nozione di legge (non aggiungo altro perché di recente un importante convegno del Centro di riforma dello Stato del partito comunista ha affrontato questa problematica); guardiamo al « buon andamento e alla imparzialità della pubblica amministrazione » scritta nell'articolo 97 della Costituzione; guardiamo al rapporto pubblico-privato in settori importanti (dall'informazione, alla scuola, ai servizi); guardiamo ai « nuovi diritti » in tutta la pienezza del significato che questi implicano anche in relazione allo sviluppo tecnologico, e della telematica (penso all'articolo 21 della Costituzione, e alla libertà di informazione); guardiamo alla giustizia, guardiamo ai temi della legittimazione politica e della legittimazione tecnica; alla distinzione fra indirizzo politico e gestione delle attività. Ma nella crisi del *Welfare State* v'è anche crisi

di potere legale, che tocca innanzitutto la collocazione del potere nelle sedi legali, che tocca la possibilità di decidere (e, una volta deciso, la possibilità di attuare la decisione), che tocca le possibilità di controllo. Vi è qui non solo un allungamento e una complicazione dei procedimenti. Vi sono una serie di passaggi che sono totalmente irresponsabili. Io vorrei che avessimo ben presente quello che sta accadendo in questi giorni nel negoziato gigante Governo-confederazioni dei lavoratori. Ancora vi è potere sommerso, vi è confusione e congestione che annulla il binomio potere-responsabilità, vi è di fatto una serie disseminata di diritti di veto, vi è tutta la problematica, che è stata accennata, relativa alla « democrazia contrattata ».

Ma da noi vi è anche un altro aspetto rilevante proprio per la dimensione istituzionale ed è la « fragilità » del nostro sistema (parlamentare, metodo elettorale proporzionale, multipartitismo) che determina — come è stato notato — un'estrema sensibilità rispetto al sistema dei partiti, rispetto alla politica *tout-court*.

Non do un giudizio di valore: la « fragilità » è stata — come molti dicono, ed anch'io lo condivido — la nostra stabilità. Il sistema politico italiano è complessivamente stato, in questi trent'anni ed oltre, uno dei sistemi più stabili nonostante l'instabilità dei governi (non credo che sia una *boutade*, vi è molto di vero in questa affermazione). Però vi è questo dato, questa cedevolezza, questa estrema sensibilità della nostra dimensione istituzionale, per le sue caratteristiche, a quello che è il gioco dei partiti. E quando è in crisi il momento politico la crisi della politica, la crisi dei partiti si scarica sui momenti istituzionali. In questo contesto si spiegano le nostre proposte, le nostre priorità che non vogliono né « stravolgere », né semplicemente « riverniciare ». E ritengo che forse la tentazione più diffusa non è quella di stravolgere, anche perché lo « stravolgimento » si presenta con maggiore immediatezza: lo si riconosce, lo si combatte, lo si contrasta. La tenta-

zione più perniciosa e più sottile è quella di accontentarsi di « riverniciare »: ed è una tentazione pericolosa, se teniamo conto anche solo di quello che è lo scarto enorme che vi è fra Costituzione formale e Costituzione materiale, di quella che è la vita delle istituzioni che evolvono, indipendentemente da quello che noi facciamo in questa o in altre sedi. Proprio per questo quadro d'insieme si spiega la nostra impossibilità di condividere quella alternativa secca, che il collega Rodotà poneva, fra una cultura della rappresentanza, della garanzia, della legittimazione e una cultura della « governabilità », della decisione, dell'efficienza, eccetera. Il problema non è questo, ma credo che sia quello di stabilire il punto di equilibrio. Dov'è oggi il punto di equilibrio fra queste due esigenze? Perché queste due esigenze a cui noi cambiamo i nomi, a cui oggi la politologia aggiorna i nomi, esprimono l'eterno rapporto fra la libertà e l'autorità. Dove va collocato il punto di equilibrio? Questo è il tema su cui ci si deve confrontare, non dividendoci schematicamente. Certo, c'è qualcuno che è portatore di una cultura meramente decisionistica, magari connotata anche da tendenze plebiscitarie, ma credo che la stragrande maggioranza degli interventi in questa Commissione abbia posto il problema di un equilibrio, non di una soluzione schematica, unilaterale. Si spiega così anche il rifiuto che noi abbiamo opposto e continuiamo ad opporre, alle soluzioni che riteniamo semplificanti e riduttive rispetto a quella che è la complessità della vita sociale, della vita politica del nostro paese, che non risolverebbero i problemi, ma ne aggiungerebbero e li complicherebbero: le soluzioni presidenzialistiche esplicite, o anche semipresidenzialistiche, magari surrettizie come quella che il collega Andò — a differenza di altri colleghi del gruppo socialista — ha avanzato. Eleggere direttamente il Capo dello Stato, anche a poteri invariati, come garante della durata e della stabilità del Governo, è un passo verso una forma di governo semipresidenziale

(è inutile che ci nascondiamo dietro il dito), e non credo che questo sia il modo di risolvere il problema della stabilità. Non ci appartengono, quindi, tentazioni « normalizzatrici »; e siamo ben consapevoli, anche perché siamo nati dal basso, siamo nati dentro la società e siamo giunti allo Stato attraverso un percorso molto faticoso (e direi attraverso anche grandi contraddizioni, che sono proprie di tutti i grandi movimenti che sono nella storia del nostro paese), che le sintesi, le decisioni, le composizioni non sono mai — e non lo sono soprattutto in una società complessa come la nostra — il risultato di una singola sede, ma sono il frutto di composizioni, di sintesi, di raccordi di partecipazione. Si spiega allora la nostra fedeltà ai principi e al nucleo organizzativo centrale della Costituzione. Vorrei solo ricordare che alcuni di questi principi (penso all'articolo 2 della Costituzione, al tema delle formazioni sociali, di cui oggi si deve dare anche lettura adeguata a quella che è l'evoluzione associativa che viene dalla società), attendono solo di essere attuati, non attendono innovazioni di carattere costituzionale. Vi è stata, anzi, una grande disattenzione in questo trentennio verso i temi delle formazioni sociali. Riteniamo quindi tutt'ora preferibile una democrazia rappresentativa parlamentare, fortemente articolata sulle autonomie, con le necessarie aperture alla democrazia diretta e certamente un quadro, un ordinamento profondamente garantista. Ma vi sono problemi che il costituente non ha potuto sciogliere per le condizioni politiche di allora, che noi confidiamo siano mutate oggi. Vorrei ricordare che, all'Assemblea costituente, il gruppo comunista riteneva, praticamente, che il Governo fosse solo il Consiglio dei ministri, mentre negava quasi radicalmente la figura del Presidente del Consiglio.

Quante cose sono mutate da allora, quanti passi sono stati fatti! Ancora, vi sono esigenze nuove di partecipazione e innanzitutto vi sono esigenze di dare pienezza democratica al voto, di cui dobbia-

mo farci carico e che vanno assicurate, fermo il ruolo dei partiti, ma — collega Battaglia — responsabilizzando il ruolo dei partiti nei confronti degli elettori. Questo è il senso del problema su cui noi abbiamo insistito, in vari interventi. Vi sono esigenze certamente di decisione, di efficienza e di stabilità a cui rispondere e vi sono diritti nuovi, o meglio aspetti e forme nuove di diritti, di cui occorre meglio assicurare sia la tutela costituzionale, sia l'azionabilità, non solo da parte dei singoli, ma anche da parte dei movimenti associativi. Per questo abbiamo parlato di una esigenza fondamentale di razionalizzazione della nostra Repubblica parlamentare, indicando tre itinerari: quello dei meccanismi di formazione della rappresentanza politica; quello dei meccanismi di decisione e di controllo; quello del rapporto fra i cittadini e gli apparati.

È stato colto all'esterno, ma anche qui, mi pare, quasi esclusivamente il tema legato al sistema elettorale, tema certamente importante. Per molti politologi, questo sarebbe il dato prioritario in assoluto in quanto è chiaro che, modificando il sistema elettorale, si modifica il sistema politico e gli effetti sono immediati. Ma io vorrei dire a questo riguardo innanzitutto che, anche sgombrando il campo dal tema elettorale, restano molte altre cose da fare. Vi è materia seria di lavoro, anche se certamente il mutamento del sistema elettorale ha una forte incidenza sul sistema politico e anche se noi riteniamo che una riflessione sul sistema elettorale sia legato al tema centrale di dare pienezza democratica al voto dei cittadini. Non capisco i toni, anche un po' scandalizzati, che ho sentito sia sulla stampa che qui. Io credo che parlare di queste cose non sia solo fare questione di numeri o puntare a giochi truccati, sia affrontare invece problemi politici che esistono (ricordo sempre un articolo che il collega Barbera, in preparazione del congresso nazionale del PCI, ha pubblicato sull'*Unità*, dove il tema del sistema elettorale veniva posto) e ritengo che la riflessione attraverso i partiti, non tocchi

solo la democrazia cristiana. Noi abbiamo posto un nodo politico e su questo vogliamo una riflessione! Le soluzioni dovranno essere ricercate insieme e potranno anche essere diverse da quelle ipotizzate, e non messe lì come un prendere o lasciare. Quello che vogliamo — è strano che sfugga soprattutto a chi ogni giorno predica contro la partitocrazia — è restituire al cittadino la pienezza del voto, dare al cittadino la possibilità di un « voto di governo ». E questo significa porre le premesse per agevolare, non certo risolvere (è un problema politico, è il risultato del gioco della dialettica democratica), quello che è il tema politico cruciale del nostro sistema: il tema della alternanza, della creazione delle condizioni politiche di un'alternanza. Comunque una correzione del sistema proporzionale, a mio giudizio, si impone: e si può partire anche dal basso, dalla legge comunale e provinciale. Perché non innalzare il sistema maggioritario dagli attuali 5 mila abitanti, come è previsto, e portarlo a 20-30 mila abitanti, o anche più? Potrebbe essere anche questo un punto di partenza. Vi è certamente il tema delle circoscrizioni che possono essere ridefinite anche in collegamento al tema del voto di preferenza, anche se questo ci porta a segnalare la necessità di garanzie sul piano non di una legislazione organica sui partiti, ma della democrazia interna dei partiti e delle scelte, quindi, che i partiti sono chiamati a fare. Vi è la possibilità di intervenire sul sistema elettorale, anche fermo l'impianto proporzionale, attraverso la ripresa del collegio unico nazionale, che può in qualche modo aiutare a risolvere il problema che abbiamo posto.

Per quanto riguarda la forma di governo e i conseguenti rapporti Governo-Parlamento, noi siamo certo per la forma di governo parlamentare, senza che ciò significhi però che il Governo sia una semplice appendice del Parlamento. Sono stati posti in proposito problemi sia di efficienza che di stabilità, ma a me pare che siano cose diverse. Sugli obiettivi di efficienza sono state registrate convergenze; sul tema della stabilità, indubbiamente restano aperti molti problemi che

dovranno essere approfonditi. Ritengo essenziale definire l'ambito entro il quale il Governo può operare, sia a livello normativo, sia a livello amministrativo, sia dentro il Parlamento. Riconsiderare la posizione del Governo in Parlamento significa operare per un pieno recupero della regola di maggioranza, senza la quale in realtà noi andiamo verso gestioni di tipo assembleare che non giovano né per il confronto né per l'alternanza, perché solo attraverso un confronto netto e chiaro — che non precluda limpide convergenze — si possono determinare le condizioni politiche dell'alternanza. Credo che non vi sia nessun Governo al mondo che non abbia, come il nostro, nessuna garanzia di decisione parlamentare. In base al nostro ordinamento e al nostro regolamento — parlo soprattutto di quello della Camera — il Governo non ha, ad esempio, tempi certi di deliberazione. E entro questo contesto (la complessiva posizione del Governo in Parlamento) che si porrà il problema voto segreto-voto palese: la grande riforma non si fa certo abolendo il voto segreto. Noi siamo per un'ulteriore circoscrizione del voto segreto, soprattutto per scelte importanti in materia economica di entrate e di spese, discendenti dal programma per il quale la fiducia è stata concessa. Ma la legghiamo al significato, alla *ratio* dell'articolo 92 della Costituzione e alla ridefinizione complessiva della posizione del Governo in Parlamento.

Siamo per il mantenimento del sistema bicamerale (è già stato detto da molti) non per un preconcetto o una pregiudiziale sul monocameralismo. Nella proposta comunista è prevista anche la possibilità dell'appello, ma si tratta sempre di un appello alla stessa Camera: e finisce per tornare la logica della Camera governante. Credo che esistano ragioni di equilibrio e di garanzia che fanno optare ancora, in un grande paese come il nostro, per il sistema bicamerale. Dico subito che sono per una diversificazione non per materia, ma per il modo di esercizio delle funzioni da parte delle due Camere: perché l'esercizio sia davvero puntuale, coerente, penetrante. Siamo favorevoli (l'abbiamo scritto anche nel programma elet-

torale, per la verità) alla riduzione del numero dei parlamentari. Quello che è essenziale però è ricondurre ad uno svolgimento coerente le funzioni ridefinite dei diversi organi di vertice del nostro sistema. Definito l'ambito, definita la competenza, definita la funzione, occorre la possibilità garantita di uno sviluppo coerente in relazione al ruolo, ai poteri e alle funzioni che vengono attribuiti. In una società come la nostra e anche tenendo conto della grande rilevanza dal punto di vista costitutivo nel nostro ordinamento della dimensione regionale, il problema non è quello della « quantità » di poteri, bensì di riuscire ad allocare ed esprimere nelle diverse sedi la giusta qualità dei poteri.

Un ultimo punto riguarda il tema della democrazia diretta, in modo particolare il tema del *referendum*. Torno a ripetere che il tema della pace e della guerra pone certamente questioni enormi, assai vaste. Credo però che l'equilibrio che già realizza l'articolo 11 della Costituzione, nel ripudio della guerra e persino nell'accettazione, a parità di condizioni, di limitazioni alla nostra sovranità, sia già un valido presidio a livello costituzionale e politico-istituzionale. Il collega senatore Giugni ha affermato che il diritto alla pace non avrebbe concretezza giuridica; probabilmente dal punto di vista tecnico avrà anche ragione, ma certamente il diritto alla vita ha una concretezza giuridica e il diritto alla pace è collegato al diritto alla vita, tanto più essendo in gioco la vita dell'umanità. Ma credo che il problema sia un altro, sia rendersi conto che non partiamo da zero; poiché abbiamo una storia, abbiamo compiuto delle scelte, anche di alleanza. E sono state scelte di pace! Vi sono delle dimensioni di questi problemi che non appartengono solo al nostro paese, ma hanno implicazioni e dimensioni internazionali. Quindi, io credo che sia molto difficile riuscire a configurare un diverso meccanismo istituzionale su questo tema, senza toccare quelle che sono le scelte di collocazione che il nostro paese ha fatto e nelle quali tutte le forze politiche del nostro paese, al di là di alcune modalità di at-

tuazione, si sono sostanzialmente riconosciute, scelte che ci hanno garantito pace per oltre trent'anni. Questo non significa non essere attenti invece ad altre proposte, che pur noi condividiamo, particolarmente in materia di *referendum* di tipo consultivo. Sui *referendum* di tipo propositivo, credo che occorreranno approfondimenti che potremo fare nella successiva fase di discussione, perché creano problemi anche abbastanza delicati fra democrazia rappresentativa, Camere, e momento dell'iniziativa diretta dei cittadini. Ma certamente *referendum* consultivi possono opportunamente essere introdotti.

Concludendo, vorrei ribadire che lo spirito che ci anima e ci animerà in tutte le fasi dei lavori della Commissione è quello di concorrere (non ponendo *diktat* che nessuno è in grado di porre, in quanto si resterebbe poi immediatamente isolati), per riuscire tutti a esprimere nella misura più alta possibile una vera capacità di risposta. Il fatto stesso dell'esistenza di questa Commissione pone un'esigenza di confronto e una sfida alle forze politiche e ai partiti davanti all'opinione pubblica. Come gruppo della democrazia cristiana siamo per soluzioni anche di metodo di lavoro che non facciano cadere nel tunnel, dove nessuno vedrà, il confronto fra posizioni anche diverse, ma che mantengano continuamente aperto il dibattito pubblico, perché vi sia la possibilità di un confronto non solo ad alto livello ma controllabile dall'opinione pubblica.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Riz. Ne ha facoltà.

RIZ. Dovendo riassumere in questa discussione generale in cui gli interventi non debbono durare più di trenta minuti, tutto il quadro delle riforme istituzionali e delle eventuali modifiche costituzionali, io posso riassumere solo in stile telegrafico il mio pensiero affidando all'interprete il compito di vedere le motivazioni che ho dato negli interventi davanti al comitato di studio per i problemi istituzionali della Camera dei deputati, nel mese di ottobre 1982, e nelle mie note

conclusive che ho rassegnato al comitato, nonché ovviamente, anche negli interventi sull'argomento fatti in Parlamento. I miei interventi e le note conclusive sono riportati nei fascicoli IV e V degli atti della Camera dei deputati relativi al lavoro del comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali della Camera e, mi preme dirlo, sono stati testualmente trascritti anche nel documento presentato al Senato dal relatore Stanzani Ghedini a nome della *Volkspartei*, pubblicato quale allegato alla relazione del comitato per lo studio delle questioni istituzionali al Senato.

Il primo argomento che desidero affrontare è relativo alla struttura del Parlamento. Anche per noi il nodo della struttura bicamerale o monocamerale dovrebbe sciogliersi a favore del mantenimento della formula bicamerale, fatta salva la riconsiderazione di eventuali criteri di elezione delle sue assemblee. Mi rifaccio a quanto aveva detto alla Camera il nostro presidente Bozzi, che il bicameralismo è una non rinunciabile garanzia di democraticità del nostro sistema, parole che personalmente pienamente condivido. Aggiungo che sono favorevole anche al mantenimento di un bicameralismo paritario, ritenendo peraltro — questa è la nostra diversità di impostazione — che uno dei rami del Parlamento, precisamente il Senato, dovrebbe essere strutturato in maniera del tutto diversa. Noi pensiamo in altri termini a un Senato eletto non a suffragio universale, bensì dai vari consigli regionali. Conservando l'elezione a suffragio universale diretto e con l'attuale sistema proporzionale della Camera dei deputati, si consegue innanzi tutto l'obiettivo di una precisa differenziazione nella struttura e nella composizione dei due rami del Parlamento. In quest'ottica si colloca il problema di una nuova valutazione anche del ruolo del Senato. La soluzione migliore, ribadisco, è 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 e della realtà storica e civile dello Stato, ma soprattutto del suo pluralismo, che è un pluralismo regionale. Ne consegue la necessità per noi di una modifica del dettato costituzionale, così rivalutando la originaria idea esposta dai padri costituenti nell'articolo 57 della Costituzione, e poi annacquata dalla prescrizione del suffragio universale, prevista nell'articolo 58.

Passando ad altro argomento e precisamente al pluripartitismo e alla legislazione elettorale, è evidente che io, come rappresentante di un gruppo etnico, assumo l'atteggiamento, del resto logico per tutti i gruppi etnici, relativo alla necessità di conservare il sistema proporzionale nelle elezioni a suffragio universale diretto alla Camera dei deputati e di escludere qualsiasi formula di cosiddetta percentuale minima, sia essa del 5 per cento o del 3 per cento. L'opportunità di salvaguardare quel pluripartitismo, che appare giustamente connaturato alla democrazia in paesi il cui pluripartitismo si sostanzia ad ogni livello, di realtà sociale ed istituzionale è quanto mai un'esigenza nell'ambito dello Stato italiano. Oltre tutto non è il pluripartitismo, secondo noi, con la sua variegata composizione e la diversissima consistenza elettorale dei singoli partiti, l'elemento determinante della supposta ingovernabilità. Lo si sente dire spesso e si legge sui giornali, ma se per ingovernabilità si intende la mancanza di continuità dell'azione politica del Governo, non v'è dubbio che essa non è determinata dai continui rimpasti del Governo, perché nelle quarantadue crisi succedutesi dal dopoguerra ad oggi, non ci sono certo stati cambiamenti radicali dell'indirizzo politico, bensì un continuo e flessibile aggiustamento, correlato ai costanti mutamenti della società civile. Quindi, pur sembrando un paradosso, a nostro avviso non si è avuta instabilità in Italia, ma piuttosto continuità di linea e di indirizzo governativo come in pochi altri paesi d'Europa.

Per quanto riguarda il tema relativo alla clausola del cosiddetto 5 per cento, se si dovesse pervenire ad una soluzione

del genere (che noi considereremmo un passo indietro in un paese così variopinto di gruppi etnici e di minoranze, di idee politiche diverse, ma anche di diversità di origini nate e cresciute nelle singole regioni) dovremmo trovare comunque una soluzione per quelle zone in cui ci sono popolazioni di lingua diversa ed etnie, perché l'imporre un sistema che volesse togliere la rappresentanza parlamentare a queste minoranze, sarebbe fonte di un gravissimo attrito e del resto in palese contrasto con l'articolo 6 della Costituzione, che prevede una tutela speciale e non la eliminazione della rappresentanza delle minoranze in Parlamento.

Per quanto riguarda l'attività legislativa, è da tutti riconosciuta ed avvertita l'esigenza di portare un correttivo alle attuali procedure parlamentari, spesso inutilmente ripetitive, con le ben note conseguenze negative, ma assicurando al contempo quel controllo da parte dell'altro ramo del Parlamento che in molte occasioni è risultato prezioso. In questo senso concordo con le proposte, da varie parti formulate, di introdurre l'istituto del silenzio-accoglimento, nel senso che l'approvazione dell'altra Camera dovrebbe avvenire entro 60 giorni, oltre i quali il progetto di legge si considera approvato, salvo che si tratti ovviamente di leggi che, per la loro natura, necessitano di particolare attenzione, sul tipo di quelle cui fa riferimento la Costituzione all'articolo 72 ultimo comma: In proposito, desidero rilevare che, a nostro avviso, dovrebbe essere soppresso il terzo comma dell'articolo 72: « Può altresì 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 riteniamo che questa forma 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 pre-

senza di una proliferazione legislativa enorme in Italia. 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 sta alla base della nostra attività legislativa. Inoltre — e questo è l'aspetto più grave di cui tutti noi ci accorgiamo costantemente — le Commissioni indubbiamente 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 di interessi settoriali e di tutela di interessi settoriali. Sotto questo profilo noi riteniamo che questo sistema debba essere almeno sottoposto ad un attento esame nella nostra prospettiva di riforma istituzionale e, in questo caso, ovviamente, costituzionale.

Per quanto concerne le modifiche al regolamento della Camera, la richiesta di una nuova disciplina del voto segreto mi trova personalmente consenziente e ritengo che sia opportuno che essa sia modellata sul principio ispiratore in materia di 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 Commissione, perché riguarda questioni di principio fondamentale di giustizia costituzionale, su cui non possiamo chiudere gli occhi, in quanto spesso abbiamo sperimentato le conseguenze negative di questo sistema, con crisi che non hanno toccato solo la Camera dei deputati, ma anche il Senato e il paese intero. Ritengo pertanto che questo debba essere un punto da esaminare attentamente.

Brevissimamente, desidero ora toccare la questione del Presidente della Repubblica. Per quanto riguarda la durata io mi espressi a suo tempo — in sede di comitato preparatorio — per mantenerla a sette anni, così come essa venne stabilita dai costituenti, al fine di una opportuna differenziazione fra durata della legislatura e la durata della carica di Presidente della Repubblica. Debbo dire che su questo argomento ho avuto un notevole ripensamento e non sono più convinto che quanto ebbi ad affermare nel comitato sia fondato. Sono oggi di opinione diversa. Ritengo che il termine di sette anni sia eccessivo e che bisogna ridurlo a sei anni, e tale riduzione è anche conforme a quanto a suo tempo si è detto. Richiamo qui l'attenzione di coloro che erano padri costituenti — e siedono anche in quest'aula — sul fatto che a suo tempo si disse non si riteneva conforme al sistema del governo parlamentare stabilire un'eguale durata per tutti gli organi supremi costituzionali. Quindi si prevede 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 che 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, signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, perché se noi facciamo un conto, anche solo molto alla spicciola, 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 avrebbe potuto eleggere il Presidente della Repubblica. Può sembrare un problema molto marginale, ma non riteniamo che lo sia; pertanto, ravvedendoci su quanto a suo tempo abbiamo detto sull'argomento, siamo dell'avviso che sia opportuno abbreviare la durata dell'incarico ed è questa quindi la nostra proposta.

Per quanto riguarda la elezione del Presidente, noi abbiamo già espresso a suo tempo la nostra opinione: riteniamo sia preferibile mantenere il sistema attuale. Innanzitutto va osservato che esso non ha dato luogo a gravi inconvenienti, anzi il più delle volte esso è il risultato di una più attenta valutazione in sede parlamentare e di una rimediazione anche nell'ambito dei partiti che nel caso di elezione diretta non sarebbe possibile. Per altro non si rintracciano nella elezione diretta quelle forme di accordo preventivo fra 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 supposti. Non sono invece favorevole alla proposta da alcune parti formulata di deferire tale elezione al voto popolare; le ragioni che mi inducono al mantenimento del sistema attuale si riflettono nella 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 il centro di potere e l'organo di mediazione del pluralismo sociale o di quello politico che caratterizza la nostra società. Quindi noi pensiamo che la forma attuale di elezione indiretta

sia quella che meno ha mostrato una effettiva necessità di rinnovamento, coordinando però (e questo è un punto che merita la nostra attenzione perché quando si avanzano proposte bisogna anche coordinarle nel loro sistema) l'attuale elezione indiretta del Presidente con la nostra proposta di un Senato composto dai rappresentanti delle regioni.

Sorge ovviamente il problema se sia da mantenere anche la rappresentanza diretta dei tre delegati per ogni regione prevista dall'articolo 83 della Costituzione, sommando in tal caso ai rappresentanti del Senato, eletti dalle regioni, anche altri 58 rappresentanti regionali. Noi pensiamo però che, anche qualora si dovesse arrivare ad un Senato eletto in forma diretta dalle regioni, il sistema attuale previsto dall'articolo 83 della Costituzione sia da mantenere, giovando la presenza di cinquantotto rappresentanti che partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica con investitura specificamente conferita dai rispettivi consigli regionali, in quanto portatori della volontà popolare di base regionale del momento.

Ho già detto che, per quanto riguarda i poteri e le funzioni del Presidente della Repubblica, noi riteniamo che siano da mantenere quelli che ha attualmente e che in nessun caso siano da allargare. Del resto la Presidenza Pertini dimostra che basta esercitarli nella pienezza delle prerogative che costituzionalmente sono date al Presidente della Repubblica, per ritenere che non siano da richiedere delle modifiche costituzionali.

Non tratterò, per ragioni di tempo, gli argomenti relativi al Governo e alla magistratura, di cui invierò delle succinte note al Presidente per la sua relazione scritta. Per quanto riguarda la Corte costituzionale, mi soffermerò su due argomenti, atteso che, a mio avviso, tale organo funziona egregiamente, anche se, i tempi delle decisioni in questi ultimi tempi sono stati indubbiamente eccessivi. Ma se sono lunghi questi tempi, non dobbiamo certo dare la colpa alla Corte costituzionale, ma al fatto che *impeachments* diversi l'abbiano impegnata in mo-

do eccessivo. Partendo, quindi, dalla premessa che tale organo, così importante per la vita democratica, funziona, arrivo ai due punti che intendo sollevare. Il primo è quello della motivazione che inerisce alla pubblicità della tesi di minoranza del collegio, alla cosiddetta *dissenting opinion*, sull'opportunità della quale non concordo affatto: questo per conservare l'unicità di indirizzo della giurisprudenza della Corte, salvo tutti gli eventuali mutamenti successivi. Il secondo punto riguarda l'attuale conflitto giurisprudenziale tra la Corte di giustizia europea e la nostra Corte costituzionale, per quanto attiene alla compatibilità delle norme di diritto interno successive e contrastanti con quelle del diritto comunitario, la cui diretta efficacia e preminenza nell'ordinamento, non dovrebbe mai essere giudicata. Ciò importa, secondo la Corte di giustizia europea, che il giudice dello stato membro debba disapplicare la norma interna confliggente, anche se successiva, senza bisogno di passare in questo caso attraverso il filtro del giudizio della nostra Corte costituzionale, la quale, invece, con sentenze ancora recentissime, dice che nel caso si verifichi un contrasto tra norma comunitaria e norma successiva, non se ne determina l'immediata disapplicazione, essendo necessario invece per il giudice sollevare specifica questione di costituzionalità. Si è detto che questa è la navetta Roma-Lussemburgo-Roma; in verità è molto peggio, perché dal giudice ordinario, o meglio dal giudice competente a giudicare il merito, bisogna andare alla Corte costituzionale; dalla Corte costituzionale bisogna ritornare al giudice di merito il quale, ai sensi dell'articolo 177, deve richiedere la pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia europea. Immaginarsi se questo è un sistema di fare giustizia! Oltre tutto, arriviamo ad una situazione di assoluta ingiustizia nei confronti del singolo che si vede preclusa ogni possibilità di avere non solo la certezza del diritto, ma il riconoscimento del suo diritto, il che ovviamente, è ancora peggio. Siamo pertanto in presenza di

una situazione estremamente grave che contrasta oltre tutto con quanto è esplicitamente sancito nelle costituzioni degli altri paesi della Comunità (cito ad esempio la Francia, la Repubblica federale tedesca, i Paesi Bassi, da ultimo la Grecia con la Costituzione del 1975). Per questo, signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, ritengo che, se necessario, si debba arrivare, salvo che la Corte costituzionale non modifichi il suo indirizzo, ad una modifica, o forse, una specifica integrazione della nostra Carta costituzionale, sancendo espressamente, come già si è fatto negli altri paesi membri, che la norma comunitaria ha valore superiore ad ogni disposizione di legge interna, e che perciò, ogni norma contrastante, anche se successiva, non può mai trovare applicazione. Si tratta quindi di una questione di grandissima importanza istituzionale che non deve sfuggire all'esame che stiamo compiendo, a meno che — come auspicabile — il problema non sia risolto, come ho detto prima, dalla Corte costituzionale attraverso un radicale mutamento della sua giurisprudenza.

Signor Presidente, dato il poco tempo a disposizione, lo sviluppo dei temi riguardanti il regionalismo e il federalismo lo manderò per iscritto. Voglio soltanto, telegraficamente, accennare alcuni temi. Ho già detto che siamo favorevoli alla elezione del Senato da parte delle regioni. Siamo inoltre per un regionalismo molto più accentuato, nel senso di arrivare ad uno stato federale, che per noi sarebbe l'ideale, anzi il futuro dello Stato, attraverso una serie di misure alle quali brevemente accenno. Badate, io ritengo che noi stiamo facendo dei passi indietro enormi in punto di tutela del sistema attuale regionale; stiamo facendo veramente male quando, nelle leggi di riforma generale, affermiamo: tutte le norme di questa legge sono disposizioni essenziali o rilevanti di indirizzo e di coordinamento sociale o economico. È grave se diciamo che tutte le norme di una legge sono disposizioni essenziali di riforma economico-sociale e quando degradiamo

le regioni a statuto primario inquadrando nella legislazione delle leggi-quadro. Tutto questo io l'ho esposto per iscritto, non ve lo leggo; però debbo dire che questo sistema comunque va modificato, perché è deleterio accentrare il tutto ed è inutile incolpare poi le regioni di non saper portare avanti il discorso regionale, quando noi stessi, quando possiamo, cerchiamo di togliere loro la possibilità di attuare un'autentica azione di governo. Aggiungo che non abbiamo tenuto fede all'impegno di dare alle regioni quella autonomia finanziaria che ad esse spetta.

Ultimo punto sul quale manderò per iscritto il mio pensiero è quello relativo all'Europa, al referendum e al sindacato. Per quanto riguarda il referendum ripeto quanto ho già avuto modo di dire, che l'attuale confusione derivante dal numero eccessivo di referendum sottoposti contemporaneamente al voto popolare può essere risolta solo limitandoli a non più di tre all'anno. Ciò vuol dire che se ad esempio ne sono stati proposti sei, tre slittano all'anno successivo. Più di tre non è possibile e non è neanche serio. Quando è stato espletato l'ultimo referendum ci hanno dato in mano tante di quelle schede variopinte e colorate che non solamente l'uomo della strada non ci ha capito niente, ma io sfido chiunque di questa Commissione a dire se è stato certo nel suo voto. Con le varie schede colorate e sei, sette o dieci referendum per volta, noi faremo un brutto servizio a questo istituto, che ha invece tanto fondamento e tanto senso.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la discussione generale che ora si conclude è stata molto utile. Sono emersi ovviamente punti di convergenza e di divergenza, ma comune è apparsa in tutti i commissari la volontà di proporre al Parlamento le riforme indispensabili perché, sulla base della esperienza, i meccanismi istituzionali possano funzionare meglio.

Cercherò di riassumere l'essenziale, gli aspetti convergenti e divergenti e le questioni sospese; anche in ordine agli

elementi convergenti è da avvertire però che è necessaria ancora una definitiva messa a punto. Accompagnerò il discorso esponendo qua e là l'opinione del mio partito e talune mie considerazioni personali.

Salvo la posizione del Movimento sociale, che tuttavia non esclude, mi sembra, come ha detto l'onorevole Franchi, un « realistico » ripensamento, si può dire che vi sia consenso generale sulla esigenza di salvaguardare il nucleo di regime della Costituzione che si incentra nella democrazia rappresentativa. Vi è un no alla Repubblica presidenziale. In sostanza, il perno dell'ordinamento costituzionale deve continuare a risiedere nel sistema parlamentare. È tuttavia questo un principio che non esclude più larghi spazi di partecipazione e di democrazia diretta. Le vie per realizzarli sono molteplici: si può pensare al *referendum* propositivo di leggi, a quello consultivo, anche a una nuova disciplina delle petizioni popolari che impegni il Parlamento a una risposta. Esprimo però le mie riserve circa l'ammissibilità di *referendum* che prendendo lo spunto da alcune osservazioni del senatore Giugni definirei « generici », come quello prospettato soprattutto dal collega Zangheri, e oggi dal deputato Spagnoli sul « diritto alla pace » che mi sembra in contrasto, come hanno sottolineato il senatore Sandulli e il deputato Gitti, con l'articolo 11 della Costituzione; se il tema referendario poi incidesse, anche indirettamente, su trattati internazionali, esso sarebbe per sua natura sottratto all'istituto del *referendum*, come d'altronde stabilisce l'articolo 75 della Costituzione. Comunque, su questo tema sarà bene tornare per un discorso più approfondito, ma a nessuno può sfuggire che esso, più che congegni istituzionali, richiede scelte politiche.

Si è dibattuto se il momento decisionale debba prevalere su quello partecipazionista e di tutela dei diritti civili nelle nuove forme e dimensioni che hanno assunto e nelle altre che si prospettano di fronte alle tanto profonde innovazioni tecnologiche. Su questo tema si sono in

particolare intrattenuti il deputato Rodotà e il deputato Russo. Mi sembra che si debba ricercare un equilibrio tra l'uno e l'altro aspetto. Ricordo l'intervento del senatore Scoppola e quello odierno del deputato Gitti. Vi è l'esigenza cioè di rinvigorire la potestà decisionale, senza cadere nel decisionismo, e a un tempo quella d'incrementare, per scendere al concreto, le ipotesi di azioni popolari, di stabilire garanzie giurisdizionali anche degli interessi diffusi e di prevedere l'accesso dei cittadini alla conoscenza di procedure e di atti che li interessino.

A me sembra di poter dire che la potestà decisionale debba compiere uno sforzo di sintesi per dare una risposta di compatibilità alle molte domande che emergono dalla società civile, spesso con punte anarchiche o corporative; si tratta, in sostanza, di realizzare quella « solidarietà » che è solennemente richiamata dall'articolo 2 della Costituzione.

Si è molto insistito, soprattutto da parte del deputato Labriola, sulla necessità di evitare ogni dissociazione tra potere e responsabilità. È un punto fondamentale. Questa dissociazione si riscontra oggi nello stesso rapporto tra Parlamento e Governo: infatti, manca la pratica dell'alternativa, che altro non è se non una sanzione politica nei confronti dell'operato dell'esecutivo. La stessa dissociazione si ritrova per l'attività dei pubblici dipendenti e per l'operato dei magistrati, e qualche volta, come ha rilevato il deputato Barbera, s'è riscontrata in sentenze surrogatorie della Corte costituzionale.

Quanto ai partiti, unanime mi sembra stato il punto di vista dei commissari in ordine alla loro deviazione rispetto allo schema dell'articolo 49 della Costituzione. Molto vive sono state le critiche del deputato Pannella. L'articolo 49, com'è noto, ha per soggetto i cittadini e considera i partiti come strumenti organizzativi a servizio dei cittadini stessi per concorrere alla determinazione della politica nazionale. Da istituzioni della società civile, i partiti (e l'origine di ciò è da ricercare forse nella funzione governante che essi assunsero nella stagione

dei Comitati di liberazione nazionale) sono diventati istituzioni costituzionali, provocando quella occupazione dello Stato, e non soltanto dell'apparato statale in senso stretto, di cui ha parlato il Presidente Elia. La crisi dei partiti ha portato a un'esplosione di forme associazionistiche diverse che hanno fatto pensare al Mortati a una « democrazia delle leghe ». Queste numerose formazioni tendono ad assumere il ruolo di momenti assoluti nella dinamica sociale e istituzionale; si collocano spesso fuori dallo Stato ed offrono agli aderenti protezione e anche privilegi, sicché si avverte il fenomeno di cittadini privi di tutela quando non siano coperti dallo scudo di tali formazioni. Mi sembra che comune sia l'avviso della inutilità e inopportunità di una legge organica sui partiti. Possono essere consigliabili un maggiore rigore della legge sul finanziamento pubblico, richiedendo, in particolare, l'effettiva trasparenza dei bilanci, con efficienti controlli e adeguate sanzioni; si può prevedere anche la decadenza dal mandato parlamentare in caso di violazione delle norme sulla pubblicità delle contribuzioni e delle spese elettorali: si può pensare, come osservava il collega Spagnoli, a nuovi casi di incompatibilità e di ineleggibilità. E si può coltivare l'ipotesi di un comitato di garanti, tre o cinque persone scelte dal Capo dello Stato o dalla Corte costituzionale, con il compito di vigilare sul rispetto della democrazia interna dei partiti e sulle loro eventuali deviazioni esterne, con il potere di denunciare all'opinione pubblica le inadempienze, in vista della naturale sanzione in sede politica ed elettorale. Ma vorrei dire che le distorsioni partitiche potranno essere eliminate o ridotte soprattutto come riflesso delle modificazioni che sapremo apportare ai congegni riguardanti il Parlamento, il Governo e la pubblica amministrazione: si pensi, per quest'ultima, alla necessità d'una legge severa sulle nomine.

È chiaro infine che alla previsione delle leggi per evitare sconfinamenti dei partiti si deve accompagnare un coerente comportamento della classe politica: e di

ciò mi sembra — non vorrei essere ottimista o ingenuo — di cogliere qualche segno positivo proprio dalle recenti generali reazioni a taluni fenomeni lottizzatori.

Il tema della legge elettorale, se dovremo affrontarlo, richiederà approfondimenti tecnici per i quali penso potrebbe essere necessaria la consultazione di esperti. Ho colto però negli interventi un dato comune: la necessità che nel Parlamento possano avere voce tutte le forze, anche minori, che vivono nella società civile, senza gli sbarramenti conosciuti da altri ordinamenti. Nei nostri discorsi non dobbiamo perdere l'ancoraggio con la realtà italiana, che è fatta di culture e di tradizioni diverse, alle quali si deve dare diritto di partecipazione. Non dimentichiamo che, sul piano parlamentare e governativo, si prevedono per lungo arco di tempo coalizioni tra forze affini senza che al loro interno s'impongano ruoli di egemonia. Non mi sembra che sia stata respinta, ma che meriti un più approfondito esame, l'ipotesi formulata dal deputato De Mita, e ripresa oggi dal deputato Gitti e dal senatore Rumor, di aggregazioni politiche che prospettino al corpo elettorale programmi e coalizioni di governo, stabilendo perciò una sorta d'investitura fiduciaria immediata da parte degli elettori (di « voto di governo » ha parlato, incisivamente, il deputato Gitti). È un'ipotesi, secondo me, non necessariamente legata all'attribuzione di un premio di maggioranza. Una coalizione fra partiti affini per ideologie di fondo e per contenuti programmatici sarebbe a mio avviso utile perché prefigurerebbe chiare alternative di schieramenti governativi ed eliminerebbe la successiva mediazione, spesso distorta, dei partiti; ma essa sarebbe tanto più valida in quanto espressione genuina di concordanze, e quindi non influenzata dall'interesse alla conquista del premio di maggioranza. In ogni caso, l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione vincente non potrebbe essere disgiunta dall'adozione di meccanismi istituzionali che evitino la dissoluzione della coalizione stessa nel corso della legislatura. Se dovesse restare il sistema elettorale oggi in vigore — che

comunque non esclude convenzioni prelettorali — penso a tre correzioni: la eliminazione o la riduzione del premio occulto a vantaggio dei partiti maggiori, la previsione di un collegio unico nazionale con liste precostituite, la riduzione del numero delle preferenze. Contro il sistema delle preferenze sono state espresse critiche soprattutto dai deputati Barbera, Zangheri e Spagnoli; a questo proposito, è da verificare nei suoi aspetti tecnici l'opportunità del meccanismo da essi prospettato, che, se ho ben capito, dovrebbe consistere in una combinazione di un sistema di collegi uninominali con una ripartizione di seggi su base proporzionale.

Mi sembra che vi sia consenso sulla elezione del Presidente della Repubblica da parte delle Camere riunite. Si potrebbe pensare ad un allargamento del corpo elettorale, includendovi i deputati italiani del Parlamento europeo. E si potrebbe pensare anche a qualche accorgimento per evitare l'eccessivo ripetersi degli scrutini per la elezione. Una opinione diversa è stata prospettata dal deputato Andò, che preferirebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato contestualmente alle Assemblee legislative, quale garante della stabilità della coalizione e del Governo. Mi permetto di esprimere qualche riserva. L'elezione diretta del Capo dello Stato lo salderebbe con il Governo e con la sua maggioranza e ne farebbe nella realtà parte dell'esecutivo. Ciò potrebbe suscitare tendenze presidenzialistiche e forse anche bonapartistiche e, in ogni caso, conferirebbe al Presidente della Repubblica una forte ed unilaterale carica di politicizzazione, eliminando il ruolo che secondo me deve essergli mantenuto di magistrato neutrale, *super partes*, rappresentante dell'intera nazione e quindi titolare d'una funzione di garanzia nei confronti di tutti.

Quanto ai poteri del Presidente della Repubblica mi sembra di poter dire che dal dibattito sia emersa la conferma degli attuali, che gli conferiscono un ruolo di mediazione e di intervento attivo nel funzionamento delle istituzioni. Forse si può

pensare ad una maggiore incisività del messaggio di rinvio della legge, quando sia motivato da violazione dell'articolo 81 della Costituzione. Siamo nel campo del cosiddetto governo dell'economia, su cui tornerò fra breve. Si può aderire alla tesi del deputato Andreatta di conferire al Presidente della Repubblica il potere di negare la promulgazione della legge quando egli riscontri la suddetta violazione, ovvero (ed io propenderei per quest'ultima tesi) di stabilire l'obbligo per la Camera di rivotazione della legge, che potrà essere promulgata soltanto se approvata la seconda volta a maggioranza qualificata.

È una ripetuta proposta liberale, infine, quella di abolire il cosiddetto « semestre bianco » per evitare periodi di ineguale funzionamento degli organi costituzionali.

Ho sentito da più parti prospettare l'ipotesi del conferimento diretto della fiducia da parte del Parlamento al Presidente del Consiglio dei ministri; e ciò per sottolinearne la effettiva primazia. Al Presidente, si è detto, dovrebbe essere attribuito il potere di nomina e di revoca dei ministri. Potrebbe essere un potere sostanziale se si pensasse di riservare la nomina formale al Capo dello Stato come, ad esempio, nella Costituzione spagnola. Non è stato ben definito se la fiducia parlamentare debba investire anche i ministri: è un punto da approfondire. Per conto mio, preferirei la soluzione negativa: i ministri dovrebbero essere considerati collaboratori del *Premier* e la loro sostituzione, non incidendo sul programma e sulla coalizione, non dovrebbe determinare crisi. A questo proposito, il senatore Rastrelli ha ripetuto la proposta già altre volte avanzata, di rendere incompatibile l'incarico di ministro con il mandato parlamentare; ma questa misura, pur vigente in altri paesi, mi sembra in concreto difficilmente adattabile alla realtà italiana.

È stata sottolineata l'esigenza di garantire la stabilità dei governi sino a con figurare governi di legislatura. Mi permetto di dire che non bisogna sottostare al mito della stabilità, se la stabilità

stessa non sia il presupposto dell'efficienza dei governi. L'ipotesi di cui si è parlato di prospettazione al corpo elettorale di coalizioni di governo, affidandone cioè in sostanza la scelta ai cittadini, dovrebbe agevolare la stabilità. In altra sede mi sono permesso di avanzare l'ipotesi, di cui non rivendico la paternità perché fu già adombrata in sede di Assemblea costituente, di stabilire il deterrente dell'autoscioglimento del Parlamento dopo due crisi di Governo. L'idea è stata criticata dal deputato Barbera, ma ha avuto favorevole eco nella stampa. Ad evitare poi che la stabilità possa risolversi in inoperosità dei governi starebbe pur sempre il potere bilanciante del Capo dello Stato di anticipato scioglimento delle due Camere o d'una di esse; è ovvio che il Capo dello Stato dispone dei mezzi per interpretare se si sia rotto il circuito di fiducia tra paese reale e paese legale.

Sempre al fine di garantire la stabilità, penserei che si dovrebbe stabilire il principio della parlamentarizzazione delle crisi di Governo; anche il Governo che dà spontaneamente le dimissioni dovrebbe indicarne le ragioni al Parlamento. È necessario che i gruppi parlamentari assumano palesemente le loro responsabilità nella sede istituzionale propria; bisogna che l'opinione pubblica conosca chi determina la crisi di Governo e perché la determina. Forse la parlamentarizzazione della crisi, con mozione di sfiducia adeguatamente motivata, è una variante da preferire al voto di sfiducia costruttiva di cui non sempre si sono rivelati i vantaggi nell'ordinamento che lo conosce. Non dimentichiamo che nell'ultima crisi governativa della Germania federale s'è verificato che la mozione di sfiducia sia stata presentata, per un rispetto formale della Costituzione, dalla stessa maggioranza di cui il Governo era espressione.

Una divergenza di fondo si è rivelata sul punto: sistema bicamerale o sistema monocamerale. La mia esperienza mi induce a dire che il lamentato inceppamento dei meccanismi istituzionali dipenda solo in misura modesta dalla pariteticità

del bicameralismo italiano. Ma anche i fautori del bicameralismo sostengono l'esigenza di eliminare l'assolutezza della parità fra le due Camere. Personalmente riterei che il Senato dovrebbe differenziarsi dalla Camera per funzioni e per struttura. Per funzioni: al Senato si dovrebbe attribuire il compito di controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione, anche mediante un raccordo funzionale con la Corte dei conti, secondo la tesi formulata dal deputato Battaglia; alla Camera dovrebbe essere affidata la funzione legislativa, salvo che per alcune materie di particolare contenuto da riservare al bicameralismo perfetto, come ad esempio le leggi finanziarie e di bilancio, quelle che incidono sulla libertà e le altre previste dall'articolo 72 della Costituzione, secondo l'indicazione del senatore Covi e del senatore Rumor. Quanto alla funzione legislativa penso che si potrebbe attribuire al Senato la potestà di richiedere, sulla base di un *quorum* da stabilire ed entro breve termine, di esprimere la propria opinione sulla legge approvata dalla Camera con l'obbligo in tal caso, per questa, di un riesame e di una votazione a maggioranza semplice. Mi auguro che su questa linea si possa realizzare in Commissione un più vasto consenso tra le forze politiche sui modi di esercizio della funzione legislativa del Parlamento, al cui perfezionamento potrebbe anche giovare la previsione di « corsie preferenziali » per certe categorie di provvedimenti e l'attribuzione al Governo di più incisivi poteri in materia di formazione dell'ordine del giorno delle Camere, come ha suggerito il deputato Preti.

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

Quanto alla composizione del Senato, personalmente penserei che la si potrebbe configurare strutturata su tre quote: una ad elezione diretta, una seconda ad elezione di secondo grado da parte dei

Consigli regionali per assicurare un collegamento tra il Parlamento nazionale e i livelli di rappresentanza delle autonomie e una terza quota di senatori permanenti, nel senso che ogni Presidente della Repubblica potrebbe nominare cinque senatori a vita e che potrebbe essere aumentata la categoria di quelli di diritto, comprendendovi ad esempio gli *ex* Presidenti della Camera e del Senato e quelli della Corte costituzionale.

In generale mi sembra sia unanime l'avviso dei commissari di procedere alla contrazione dell'attività di produzione giuridica da parte del Parlamento, attuando finalmente quel decentramento legislativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione: una più ampia sfera di normazione potrebbe spettare al Governo (suggestivi sono gli spunti prospettati al riguardo dal senatore Sandulli) e alle regioni; al riguardo di queste ultime dobbiamo riconoscere che spesso la legislazione dello Stato ne ha invaso la competenza andando al di là della definizione che gli è propria delle leggi-quadro.

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

Mi sembra che unanime sia l'opinione della Commissione di creare dispositivi istituzionali in base ai quali Parlamento e Governo abbiano ciascuno nell'ambito della propria competenza un ruolo di autonomia e autorevolezza: né un Parlamento governante, ma un'Assemblea di

indirizzo e di controllo, né un Governo concepito, secondo vecchi schemi, come comitato esecutivo della maggioranza. Il Governo è il Governo di tutto il paese, e, perciò, non può non tener conto delle opinioni dell'opposizione, pur essendo io contrario a formule consociative:

Il numero dei ministeri dovrebbe essere ridotto e dovrebbe procedersi ad accorpamenti dipartimentali (ad esempio, ministero dell'economia) accompagnando a tale operazione una nuova disciplina dei sottosegretari la cui competenza andrebbe affidata alla legge. In altri termini, alcune branche delle attuali attribuzioni ministeriali sarebbero assegnate a viceministri. La riduzione dei ministeri potrebbe essere una misura alternativa rispetto alla istituzionalizzazione della figura del « Consiglio di gabinetto » introdotta dal Presidente del Consiglio Craxi.

La preminenza del *Premier* non dovrebbe, infine, affievolire il principio di collegialità, ineliminabile nei regimi di coalizione, ma la collegialità deve operare sotto la guida appunto del *Premier* con spirito di consonanza nell'attuazione del programma, e senza le spinte centrifughe, personali o partitiche, sino ad oggi deplorate.

Lo strumento operativo del Governo, che è la pubblica amministrazione, deve essere finalmente adeguato alle esigenze di uno Stato moderno. Interessanti rilievi sono stati svolti oggi dal deputato Andreatta, con particolare riguardo alle fonti di produzione normativa: non sempre leggi, ma anche regolamenti (riserva di regolamento). Mi sembra opportuna l'adozione di misure tra loro coordinate, come l'istituzione della figura del Segretario generale in tutti i ministeri, quale garante dell'unitarietà e della continuità dell'azione amministrativa; la riconduzione dei gabinetti e delle segreterie al ruolo e alle dimensioni proprie di un ristretto nucleo di collaboratori diretti del ministro; l'attribuzione ai dirigenti di chiare competenze e di correlative responsabilità; la riduzione dei moduli di utilizzazione del rapporto di pubblico

impiego, sostituendolo quando possibile con rapporti di tipo privatistico, come suggerito dal « rapporto Giannini »; l'adozione di una legge-quadro sulle procedure amministrative, che le renda trasparenti e migliori le garanzie per i cittadini e possa di conseguenza ridurre anche l'eccessivo contenzioso amministrativo; la revisione dei procedimenti contrattuali e del sistema dei controlli amministrativi e contabili, che vanno trasformati in seri e rigorosi controlli di efficienza. In questo ambito, noi liberali attribuiamo particolare importanza all'istituto del difensore civico, che riteniamo vada generalizzato sul piano nazionale, con l'attribuzione di precise competenze, al servizio dei cittadini, contro ogni sorta di deviazioni e distorsioni dell'azione dei pubblici poteri. Se non si migliora l'efficienza, la trasparenza e — consentitemi di dirlo — la moralità della pubblica amministrazione, qualsiasi attività riformatrice potrebbe finire per rivelarsi illusoria.

Del governo dell'economia ho già detto con riferimento al potere di promulgazione del Capo dello Stato, ma deve compiersi qualche altro passo. Sono infatti convinto, con il senatore Milani, che proprio nel governo dell'economia si annidino le radici della cosiddetta ingovernabilità. È diffusa la convinzione che lo spaventoso *deficit* della nostra finanza pubblica non si può ormai tamponare con l'ordinaria manovra di bilancio e che occorrono anche strumenti istituzionali per consentire di proporzionare seriamente i livelli di spesa alle risorse, fino a riassorbire gradualmente l'enorme disavanzo che si è determinato. A questo fine occorre che non solo il Governo, ma lo stesso Parlamento ponga a se stesso limiti non superabili. Il primo di questi limiti deve essere una più rigorosa formulazione dell'articolo 81 della Costituzione o comunque una sua reinterpretazione che obblighi realmente il Parlamento ad identificare esattamente il costo delle leggi in termini di spesa e ad indicare una nuova e precisa fonte di entrata per ogni nuova o maggiore spesa.

Ma tutto questo, nelle attuali condizioni, non è sufficiente. Quel che occorre soprattutto è concentrare tutte le decisioni di spesa in un unico dibattito parlamentare annuale, in occasione della discussione della legge finanziaria, valutando le priorità, le congruità, le compatibilità rispetto al reddito nazionale. Dopodiché nuove leggi di spesa nel corso dell'anno dovrebbero essere emesse soltanto in casi eccezionali, e in ogni caso con esclusione assoluta della procedura decentrata dell'approvazione in Commissione in sede legislativa, che è attualmente la principale fonte di dissennato e disorganico incremento della legislazione settoriale di spesa.

Il senatore Giugni, e oggi il deputato Andreatta, hanno sollevato il problema di una revisione dell'articolo 39 della Costituzione. Certo, dobbiamo prendere atto che tutto il sistema di rapporti sindacali e di relazioni industriali previsto dalla Costituzione è rimasto sostanzialmente inattuato: e questo deve dirsi non soltanto a proposito dell'articolo 39, che prevedeva la registrazione dei sindacati e la loro partecipazione alla contrattazione collettiva proporzionalmente agli iscritti, ma anche a proposito dell'articolo 40, che prevedeva una disciplina legislativa dello sciopero, dell'articolo 46, sul diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione dell'azienda e dell'articolo 99, che prevedeva la partecipazione di rappresentanti delle categorie produttive all'elaborazione della legislazione economica e sociale, attraverso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Si trattava di un disegno coerente, che tuttavia non ha trovato riscontro nella realtà, la quale si è concretata in forme e in rapporti del tutto diversi da quel disegno; né oggi sussistono le condizioni, a parere mio, per risuscitarlo. Sono dunque d'accordo per la revisione di questa parte della Costituzione, per esempio identificando congegni di verifica della consistenza rappresentativa dei sindacati attraverso libere e democratiche consultazioni dei lavoratori, che mi sembrano indispensabili ora che i sindacati hanno abbandonato il ruolo

contestativo per assumere un ruolo partecipativo, fino a divenire fonti autonome di diritto, attraverso meccanismi come la legge-quadro per gli statali, e a nominare loro rappresentanti per legge negli organi di gestione di amministrazioni statali e di enti pubblici. Occorre poi disciplinare legislativamente l'esercizio del diritto di sciopero, specie per quanto riguarda i servizi pubblici essenziali; e rivitalizzare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro come ha proposto anche il senatore Giugni, costituendolo come sede istituzionale del confronto e della concertazione fra le forze sociali, ai fini delle grandi scelte di politica economica e della migliore elaborazione della legislazione economico-sociale, per la quale il parere di questo organismo potrebbe in certi casi esser reso obbligatorio.

Del problema delle autonomie, di quelle a statuto speciale in particolare, con accenti federalistici, che contrastano con il principio unitario fissato dall'articolo 5 della Costituzione, hanno parlato soprattutto il deputato Riz e il senatore Fosson. Credo che tutto il sistema dell'articolazione dei poteri e delle responsabilità fra gli organi centrali dello Stato, gli organi regionali e gli enti locali infraregionali vada rivisto in un'ottica nuova, tenendo presenti due obiettivi: quello di armonizzare le esigenze di autogoverno delle comunità territoriali con l'esigenza tutta moderna di assumere le decisioni e di programmare gli interventi di area vasta, in connessione anche con i nostri impegni comunitari; e quello di ricostruire un efficiente meccanismo di controllo, affidandolo a magistrati indipendenti e non ad organi politicizzati, che dia ai cittadini una garanzia di difesa contro le degenerazioni da tutti lamentate. Questi problemi vanno affrontati senza pregiudizi e con occhio moderno, tenendo conto del rapido sviluppo e delle profonde trasformazioni in corso nella società post-industriale. I liberali si opposero a suo tempo all'attuazione delle regioni a statuto ordinario, per il momento e i modi con cui si realizzava; e credo che gli sviluppi successivi si siano incaricati di di-

mostrare quanto avessero ragione. Ora però che le regioni si sono fatte, bisogna farle funzionare bene, in un quadro di razionalizzazione dell'intero sistema delle autonomie.

Sul tema della giustizia ordinaria si sono in particolare soffermati i senatori Vassalli, Sandulli, Perna e Gallo. Credo anche io che l'attenzione della Commissione dovrà essere rivolta a proporre una diversa struttura del Consiglio superiore della magistratura che oggi, per denuncia che viene da più parti, appare eccessivamente politicizzato. Concordo con il senatore Vassalli nel ritenere che si debba procedere ad una migliore selezione e formazione dei magistrati, e più in generale alla riforma dell'ordinamento giudiziario; mentre esprimo riserve circa la proposta separazione della carriera dei magistrati giudicanti da quella dei magistrati requirenti. Sono contrario poi a ogni forma di dipendenza del pubblico ministero dal potere politico. Oggi il senatore Gallo ha prospettato l'ipotesi di una relazione al Parlamento da parte del procuratore generale della Cassazione in ordine all'esercizio dell'azione penale da parte degli uffici del pubblico ministero. Potrebbe essere una idea apprezzabile, purché la relazione non traesse seco il sindacato del Parlamento.

Quanto al problema della responsabilità dei giudici, credo che sia preferibile configurarla sul piano disciplinare, attraverso una tipicizzazione degli illeciti. È un costo che si deve pagare per garantire l'indipendenza del giudice. Sono quindi d'accordo con il senatore Perna sull'opportunità di una legge per riordinare la materia della responsabilità disciplinare. Una responsabilità civile potrebbe essere prospettata nei confronti dei magistrati, dopo l'accertamento della loro responsabilità disciplinare, sempre che da questa consegua un danno patrimoniale o morale per la parte interessata. È connesso con questo problema quello d'una più comprensiva disciplina della riparazione degli errori giudiziari, oggi confinata in ipotesi di rara realizzazione. Per esempio mi sembra opportuno ricomprendere

nella riparazione degli errori giudiziari i casi di carcerazione preventiva seguita da proscioglimento.

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

Il problema è di politica legislativa ed esula dall'esame della nostra Commissione. Ciò che però ci compete è richiamare la necessità di por mano rapidamente alla definizione dei codici di rito civile e penale e di approntare un ufficio, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il ministero di grazia e giustizia, che curi la tecnica legislativa delle norme, il loro coordinamento e la redazione di testi unici. Per migliorare la qualità della legislazione può essere altresì auspicabile un più vasto ricorso alla legislazione delegata, come ha suggerito il senatore Perna.

Onorevoli colleghi, circa cento anni fa Giovanni Giolitti ammoniva: « la peggiore di tutte le Costituzioni sarebbe quella che venisse studiata in base a principi astratti e non fosse adatta in tutto e per tutto alle condizioni del paese ». La nostra Commissione ha dimostrato vivo senso di aderenza alla realtà e lo conserverà di certo nelle fasi successive, e più concrete, dei lavori a cui adesso ci avviamo.

Dobbiamo rispondere alla fiducia del Parlamento e alle attese del paese che non vuole « riformette »: una grande responsabilità incombe su di noi. I nostri discorsi e le nostre proposte non dovranno mai essere strumentalizzati a fini particolari, a valutazioni contingenti che la fantasia della storia s'incarica di regola di sovvertire. Ed è necessario — come hanno detto i colleghi Spagnoli e Gitti —

praticare fiduciosamente la via delle intese. È bene affermare però sin da questo momento che le nuove leggi istituzionali non potranno avere di per sé effetti taumaturgici. Ogni riforma delle istituzioni, anche se fondata su largo consenso, è intessuta di valenza politica, si scontra, nella realtà, inevitabilmente, con rapporti di forza e con interessi di parte. E le leggi, tuttavia, sono indispensabili come regole del gioco, anche se è necessario poi che le forze politiche abbiano la volontà di giocare e la capacità di giocare bene.

Mi sembra che sia in atto un ripensamento nei partiti e nei sindacati in ordine alla loro identità e al loro ruolo nella società post-industriale. Cadute le pregiudiziali ideologiche, dopo tante, anche recenti, deviazioni e distorsioni, dovrebbe prevalere un fecondo pragmatismo e dovrebbe riprendere quota il valore della politica intesa non come potere fine a se stesso, ma come dedizione al bene della collettività, dovrebbe il senso dell'interesse generale far premio sulle consorterie e le clientele e su ogni corporativismo. Io penso che una democrazia, per essere vitale, debba fondarsi sul consenso dei cittadini che deve innervare, direttamente o indirettamente, gli organi e le istituzioni. Una democrazia dei cittadini al servizio dei cittadini. Come hanno detto inizialmente il senatore Ruffilli e il senatore Rumor, le nostre proposte di riforma debbono collocarsi dalla parte dei cittadini. Procederemo adesso ad analisi per gruppi di materie più omogenee, senza dimenticare — lo ha avvertito giustamente sin dall'inizio il senatore Pasquino — che la Costituzione è un sistema architettonico in cui tutto si tiene.

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

Onorevoli colleghi, con questo mio intervento, non essendoci altri iscritti a parlare, si conclude la discussione generale. Come avevo accennato, dobbiamo ora passare ad esaminare un documento conclusivo che è stato deliberato all'unanimità questa mattina dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. In questo documento, che vi è stato distribuito, si enucleano quattro ordini di materie, raggruppati per affinità, che sono emersi dalla discussione e che dovremo successivamente esaminare. Il primo — quello incluso nel paragrafo 1 — riguarda i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti.

Gli altri tre gruppi di materie riguardano: aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie; Costituzione dell'economia, sindacati e relazioni industriali; giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale. Saremmo dell'avviso che su ognuno di questi gruppi di materie vi fosse un breve ma approfondito dibattito in Commissione plenaria, per stabilire gli orientamenti. Il Presidente si riserverebbe di consegnare ai colleghi una specie di indice, di analisi, di sommario, dei singoli problemi che dovranno essere trattati, individuando anche — secondo il punto di vista del Presidente — le priorità nell'ambito di questi gruppi di materie. Fatto questo lavoro, che si dovrebbe concludere — sempre che i colleghi siano d'accordo — con un documento presentato da ciascun gruppo politico (che dovrebbe riassumerne il pensiero, con eventuali proposte alternative), si costituirebbe un gruppo di studio circoscritto che approfondirebbe i temi sulla base degli orientamenti emersi nella discussione generale. Fatto questo per il primo gruppo, si andrebbe avanti con il secondo, con il terzo e poi con il quarto, sempre con la stessa tecnica.

Questo schema di lavoro ha avuto l'approvazione unanime dei rappresentanti dei gruppi, tranne di quei due o tre che stamattina non erano presenti.

PASQUINO. Chiedo di parlare su questa comunicazione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Dico subito che ho una serie di obiezioni — e non starò ad addolcirle per diventare diplomatico — che risalgono proprio a quello che ho detto e che lei, onorevole Presidente, ha avuto la gentilezza di citare. Se la Costituzione è un complesso architettonico, il documento che ci viene sottoposto non tiene conto di questo elementare fatto e ci propone ancora una volta — e in maniera non molto produttiva — una congerie di tematiche che poco fa lo stesso onorevole Gitti criticava. Questa cioè è ancora una volta una lista della spesa, e se dopo circa due mesi di discussione siamo ancora alla lista della spesa non abbiamo fatto davvero molti passi avanti. Quindi sono in disaccordo sul modo con cui le tematiche ci vengono riproposte e chiedo che ci sia una diversa ripartizione sulla quale — se lei, onorevole Presidente, me lo consente — sono disposto ad intervenire fin da ora.

Innanzitutto ritengo che debba esservi una chiarissima definizione dei tempi dei lavori della Commissione, altrimenti rischiamo di tirare per le lunghe senza arrivare a una decisione. Deve essere chiara invece la necessità di porsi delle scadenze specifiche da rispettare, perché non si può protrarre all'infinito la discussione su alcuni argomenti.

Sono in disaccordo anche sul problema di chi coordinerà i gruppi di lavoro e sul loro funzionamento. Non ritengo che si debba andare automaticamente alla decisione che i coordinatori sono i membri dell'Ufficio di Presidenza; questo non significa affatto che io non ritenga che alla fine non si possa giungere a tale soluzione, ma questo non può essere considerato il punto di partenza. Su una serie di tematiche forse si può giungere, all'interno dei gruppi che si formano, ad un diverso coordinatore e riterrei che questo sia un argomento da discutere. Quindi, non sono né a favore né contro la soluzione che ci viene in questo senso prospettata, purché ci sia discussione su questo punto.

Ritengo inoltre che debba essere chiaro che non siamo di fronte a singoli aspetti da trattare (come alcuni hanno fatto in questa Commissione) bensì alla necessità di trattare quelli che ho chiamato circuiti o comunque nessi: cioè, non dobbiamo trattare del Parlamento, ma di una realtà molto più complessa, che può essere definita la rappresentanza; non dobbiamo trattare del Governo, ma di una realtà molto più complessa, che è il processo decisionale, il processo esecutivo; non dobbiamo trattare puramente e semplicemente del sistema elettorale, ma di tutto quello che riguarda i rapporti tra sistema elettorale e partiti, tra sistema elettorale e Parlamento.

Questi sono, secondo me, i tre punti cruciali: la rappresentanza, il processo esecutivo — che comprende in sé anche la pubblica amministrazione e che si lega nel suo versante a cascata al problema delle autonomie, del regionalismo e così via — e il sistema elettorale nelle sue complesse sfaccettature, che riguarda da vicino specificatamente i partiti e tutto quello che ne consegue: campagne elettorali, finanziamento, presentazione delle candidature, tipo di liste, preferenze e così via. Aggiungo che questi, secondo me, sono i tre elementi fondamentali di una riflessione seria in Commissione plenaria, non perché alcuni degli altri aspetti non siano altrettanto importanti, ma perché questi sono più importanti degli altri e perché gli altri si legano meno bene a una visione architettonica. Non dico affatto che i diritti e le libertà non siano aspetti importanti; dico che questi diritti e queste libertà si trovano dentro o fuori o contro i partiti, dentro o fuori o contro il Parlamento, dentro o fuori o contro un certo modo di utilizzare la funzione esecutiva. Non dico che l'ordinamento giudiziario non sia importante, ma dico che una certa strutturazione del rapporto tra cittadini e potere politico attraverso il sistema elettorale nel Parlamento rispetto al sistema esecutivo ha i suoi effetti sull'ordinamento giudiziario. Per dirla in termine tecnico, la variabile indipendente non si trova in alcuno di questi sistemi, ma si trova dentro il sistema politico; è il sistema politico che spiega cosa succede negli altri elementi, nelle altre compo-

menti. Ribadisco questo con forza e ritengo che la Commissione debba decidere — non so se adesso — specificamente su come aggredire la tematica e non ripresentare in continuazione una lista sulla quale continuiamo a mantenere tutte le riserve che abbiamo espresso ripetutamente. Questa è una riproposizione non bella, forse pallida, della mozione e non consente di fare molti passi avanti. Ribadisco inoltre un altro aspetto: deve esserci uno scadenziario significativo dei tempi. Se su questo si apre una discussione, mi riservo di intervenire. Ritengo però che non possiamo aggiornarci stasera con questa lista, anche se approvata dall'Ufficio di Presidenza allargato a rappresentanti dei gruppi. Aggiungo sommamente, signor Presidente, che io ho sempre ritenuto di rappresentare il gruppo della sinistra indipendente del Senato in seno all'Ufficio di Presidenza, ma non sono stato convocato.

PRESIDENTE. Ciascun gruppo è unico, nelle Commissioni bicamerali, e comprende sia i deputati che i senatori.

PASQUINO. Questa non è l'opinione del mio capogruppo al Senato e, in generale, questa non è l'opinione delle altre Commissioni bicamerali. Questo è comunque un punto irrilevante, non di sostanza. Però pongo dei punti di sostanza e su questi punti ritengo che la discussione debba mantenersi aperta.

PRESIDENTE. Io concorderei sulla proposta di non designare fin da adesso i coordinatori dei gruppi di lavoro e che la eventuale relazione spetti all'Ufficio di Presidenza. Questo è un punto che possiamo eliminare; vedremo in futuro se sarà un collega dell'Ufficio di Presidenza o un altro collega. Però al collega Pasquino, che ha un linguaggio molto colorito, debbo dire che noi questa mattina su questi problemi abbiamo discusso. Quando si dice ad esempio che il problema da trattare è quello del potere decisionale, bisogna pur tenere conto che il potere decisionale sarà del Parlamento e del Governo: ci si deve calare anche negli organi, perché altrimenti veramente ho l'im-

pressione che l'esigenza sottolineata dal senatore Pasquino di fare un quadro, e poi di stabilire dei termini, non può essere soddisfatta; si andrebbe non dico nell'astratto, ma un po' fuori di quelli che sono i congegni concreti. In fondo tutti gli schemi prospettati dal deputato Battaglia, o dallo stesso senatore Sandulli, o dall'onorevole Ruffilli, riproducono più o meno questo quadro. Ritengo pertanto che non si possa sciogliere stasera la seduta se prima non risolviamo questi problemi.

GIUGNI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIUGNI. Signor Presidente, io penso che se ciascuno di noi producesse uno schema di lavoro probabilmente esso sarebbe dotato di maggior coerenza logica, perché lo schema da lei presentato è frutto della confluenza di opinioni diverse. Quindi, tenendo conto che è frutto di una elaborazione che presumo meditata e attenta, in linea di massima mi sembra di poter manifestare consenso. D'altra parte, se avessi scritto io la mozione istitutiva, probabilmente avrei ommesso alcuni argomenti. Peraltro la Commissione è regolata da questa mozione istitutiva, che comprende una vasta massa di argomenti, qualcuno certamente ridondante, e non può rifiutarsi, a meno di rinunciare ad espletare parte del suo mandato, a prenderli tutti in considerazione. Io desidero avanzare questa riserva: se ho capito bene, un gruppo di lavoro viene investito dei quattro quinti dei problemi affidati alla Commissione, mentre gli altri gruppi avranno un compito molto facile, che potrebbe anche essere adempiuto in tempi brevi. C'è una sproporzione eccessiva. Quindi si potrebbe prendere in considerazione una proposta di scindere i temi oggetto del primo gruppo di lavoro, in modo da poterne formare più di uno.

PRESIDENTE. In che maniera?

GIUGNI. Poiché certe proposte non credo che si possano presentare agevol-

mente in una Commissione così numerosa, rimetterei la formulazione concreta della proposta alla Presidenza, che ritengo l'organo più idoneo a tale scopo.

FRANCHI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Signor Presidente, la discussione generale è stata indubbiamente utile per conoscere le posizioni di ciascun gruppo, ma è mancato il contraddittorio. Chi ha avuto la ventura di parlare nella prima seduta, poi ha ascoltato i colleghi ma non ha potuto replicare. Un dibattito privo di contraddittorio può avere soltanto un valore informativo e sarebbe stato per noi gradito avere la possibilità di replicare. Mi consenta di rilevare che noi non abbiamo discusso, abbiamo esposto...

PRESIDENTE. Discuteremo ancora dei singoli problemi.

FRANCHI. Io non so come faremo a discutere quando ella, onorevole Presidente, per esempio, all'inizio del suo intervento dice (l'ho sottolineato e me ne è dispiaciuto molto) che c'è un no alla Repubblica presidenziale. Ma se ancora non abbiamo parlato degli istituti! Confrontiamoci sugli istituti e poi vedremo che tipo di sistema verrà fuori, se sarà confermato quello attuale o se sarà proposto un sistema nuovo. Quando arriveremo ad esaminare il Presidente della Repubblica, diremo che lo vogliamo con questi poteri e allora di volta in volta ci confronteremo, senza privarci del diritto di misurarci su tutto. Noi abbiamo avanzato tante proposte che non c'entrano affatto con la Repubblica presidenziale, perché mi auguro che anche questa Repubblica voglia puntare sulla moralizzazione dei pubblici poteri.

Non voglio dire che non approviamo la proposta tracciata dal Presidente, non sarò drastico come il senatore Pasquino, anche se ho delle riserve. Per esempio, dopo le libertà e i diritti dei cittadini, io mi permetto di proporre di aggiungere: i

diritti e i doveri dei cittadini, anche perché la Costituzione parla di diritti e di doveri. E mi permetto di chiedere di aggiungere la « moralizzazione » dei pubblici poteri. Non mi dica che questa proposta è respinta perché la moralizzazione dei pubblici poteri fa parte della Repubblica presidenziale...

PRESIDENTE. Queste polemiche non sono necessarie!

FRANCHI. Mi scusi, Presidente, volevo essere anche molto garbato con lei, però ella non rispetta nemmeno l'ordine delle precedenza nelle iscrizioni a parlare e quindi non mi mette in condizioni di essere così sereno come avrei voluto essere.

PRESIDENTE. Continui e concluda, per favore, onorevole Franchi.

FRANCHI. Grazie. Concludo, signor Presidente: però la prego la prossima volta di voler cortesemente rispettare l'ordine delle iscrizioni a parlare. Voglia cortesemente prendere atto che noi chiediamo anche (per quanto concerne gli aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie) di affrontare il tema dei controlli, che mi sembra — in molti interventi è stato sottolineato — da non sottovalutare.

RIZ. Chiedo di parlare

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIZ. Questa mattina non ho partecipato alla riunione dell'Ufficio di Presidenza, ma sono pienamente d'accordo con quanto esso ha deciso, anche in mia assenza. Desidero soltanto rilevare l'opportunità che al punto 1) del documento sia incluso il problema regionale e delle autonomie.

RUFFILLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. In realtà, l'idea che era emersa stamane nell'Ufficio di Presidenza non era quella di affrontare i singoli

problemi. Se si pensa, ad esempio, soltanto alla tematica relativa all'ordinamento giudiziario, ci si rende conto che essa, da sola, potrebbe occupare la Commissione da qui al termine dei lavori. Il senso della « serie » indicata dal documento è che noi intenderemmo affrontare in questa fase tutte le questioni riguardanti il funzionamento del processo costituzionale. I problemi relativi alle libertà dei cittadini, i problemi dei partiti, la questione della rappresentanza, quella della democrazia diretta, la partecipazione popolare, si possono esaminare verificando ciò che è vivo, ciò che è morto e ciò che è da integrare nella nostra Costituzione. Debbono essere pertanto indicati i punti di riferimento, perché altrimenti non avrebbe significato quella triplice indicazione. Trattasi di tre aspetti, riguardanti il rapporto cittadini-istituzioni, in rapporto ai quali intendiamo vagliare se il processo delineato dalla nostra Costituzione « tiene ». Il collega Pasquino è forse condizionato, nel suo intervento — pur significativo, come sempre — dal fatto di attribuire un ruolo di perno al sistema politico, così come lo interpreta con gli strumenti affinatissimi della sua disciplina. Ma il nostro ambito, il nostro punto di partenza è e rimane la Costituzione, è il rapporto cittadino-partiti-istituzioni. Il senso della funzione istitutiva della Commissione e il senso anche della discussione svoltasi fino adesso ha il punto di riferimento nella Costituzione, non solo nel sistema politico. Ogni termine usato nel documento sarebbe perfettamente adeguato sia come punto di partenza dei lavori, sia per esaurire tutta l'attività della Commissione, ma esso non può essere visto se non nelle interdipendenze tra i diversi aspetti. Ad esempio, io non posso non essere d'accordo con il senatore Pasquino sul fatto che vi sia una centralità nel problema della rappresentanza (l'ho detto anche nel mio intervento), nella questione elettorale e così via. Però in questa nuova fase della discussione è necessario vagliare i rapporti che intercorrono tra il problema della rappresentanza e il problema delle decisioni. In questo senso vorrei invitare i colleghi a tenere presenti le formule usate per gli altri

gruppi di lavoro: aspetti costituzionali nella pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie; costituzione dell'economia: sindacati e relazioni industriali; giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale. È chiaro pertanto che l'ambito è la Costituzione; fatta la discussione generale alla fine debbono emergere i punti della Costituzione da confermare e quelli da modificare avendo riguardo a quello che è il punto di partenza che è emerso molto chiaramente in questa discussione: il funzionamento complessivo della forma di governo.

PRESIDENTE. A me pare che il senatore Ruffilli abbia chiarito il senso del dibattito di questa mattina in seno all'Ufficio di Presidenza, da cui è emersa questa elaborazione (che naturalmente ha tenuto conto dei diversi punti di vista) diretta ad avere un quadro sistematico armonico. Al senatore Pasquino posso dire di essere d'accordo (non mi pare vi sia dissenso) di eliminare il riferimento che il coordinatore debba essere un membro dell'Ufficio di Presidenza. Quanto ai tempi, è un tema, senatore Pasquino, che abbiamo trattato anche questa mattina; ma in questo momento stabilire i tempi prima di vedere come si svolgono i lavori mi sembra prematuro. Vediamo come procede il lavoro e poi li stabiliremo. Credo che il Presidente abbia dato dimostrazione di voler lavorare speditamente e mi auguro che anche i colleghi siano dello stesso avviso. Quanto poi all'inizio dei lavori, tutti gli inizi sono difficili, ma spesso importante è mettersi in cammino perché poi le cose si aggiustano anche camminando: è una mia idea per vecchia esperienza. Io adempirò a questo impegno e cercherò di predisporre una « scalletta » un indice, un questionario, qualche strumento insomma che possa agevolare la discussione, anche indicando delle priorità in questo vasto mare di temi.

Tenendo conto delle risultanze del dibattito, ho pensato di apportare alcune modificazioni al documento proposto, che risulta pertanto del seguente tenore:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, a conclusione del-

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

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

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

aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie;

Costituzione dell'economia; sindacati e relazioni industriali;

giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale ».

Metterò ora in votazione questa proposta.

Ha chiesto di parlare, per dichiarazione di voto, il senatore Pasquino. Ne ha facoltà.

PASQUINO. I miei colleghi sanno che io non pongo molti problemi, ma questo mi pare però un punto rilevante e delicato. Io non sto sostenendo la priorità del sistema politico rispetto alla Costituzione, tutt'altro. Del resto, gli interventi della maggior parte degli amici e colleghi democristiani hanno data una larga priorità al sistema politico rispetto alla Costituzione, a cominciare dal senatore Ruffilli. Però non è questo che mi importa. Mi importa rilevare che, per il buon esito dei lavori della Commissione, questo tipo di elencazione dei problemi (e non di circuiti, di nessi, di funzionamento del sistema e della Costituzione), è poco produttivo. Mi rendo conto che è una posizione impopolare perché se ne avete discusso stamattina a lungo e siete giunti a tale soluzione, è chiaro che avete già raggiunto un accordo. Il che non toglie, però, che io vi chieda di riflettere ancora su questo punto, perché mi pare che sia possibile formulare questi aspetti in maniera più coerente al fine di una discussione più efficace: una discussione che parta immediatamente non da un aspetto specifico, non da un tema, ma da un problema complessivo di rapporti tra cittadini e partiti ed elettori, che è quello che io chiamo correttamente sistema elettorale. Perché quello di cui abbiamo parlato fino adesso è la legge elettorale, quella cosa che trasforma voti in seggi. Il sistema elettorale è invece quella cosa che lega i partiti ai loro candidati, agli elettori, al momento della scelta, al modo come esprimono il voto. Voi avete discusso fino adesso di una legge elettorale, che è cosa ben diversa e molto più ridotta. Toccare gli articoli della Costituzione riguardanti il diritto dei cittadini di concorrere alla volontà popolare associandosi ai partiti, è un aspetto che rientra anche nel sistema elettorale, ma non nella legge elettorale. In altri termini: vi sono alcuni aspetti che

mi sembrano prioritari, ma che devono essere definiti in maniera globale. Io chiedo alla Commissione di riflettere su una migliore definizione di questi aspetti. È uno sforzo concettuale, ma è uno sforzo anche di pulizia dei lavori nel loro insieme (pulizia che vuol dire chiarezza e trasparenza) che merita di essere fatto per evitare di riaprire una discussione generale e non su tematiche specifiche. La mozione istitutiva della Commissione non prevede che si debba discutere di tutto: dice che si deve discutere di determinati problemi e che le priorità poi saranno stabilite all'interno della Commissione stessa. Questo è il punto che desideravo sottolineare. Per quanto riguarda i tempi ha ragione lei, signor Presidente, essi possono essere stabiliti solo dopo che i lavori si saranno avviati.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare, per dichiarazione di voto, il deputato Riz. Ne ha facoltà.

RIZ. Voterò a favore purché si intendano nella parola legislazione compresi i problemi regionali e delle autonomie.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare, per dichiarazione di voto, il deputato Franchi. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Anch'io voterò a favore, purché i punti elencati nel documento non vengano considerati tassativi, e sia possibile, nel corso del dibattito, inserire altri temi.

PRESIDENTE. Sono d'accordo. Pongo in votazione il documento nel testo modificato.

(È approvato).

La Commissione sarà riconvocata a domicilio.

La seduta termina alle 20,45.

PAGINA BIANCA