

33.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 OTTOBRE 1984****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI**

INDI

**DEL VICEPRESIDENTE RUMOR****INDICE****Sui lavori della Commissione:**

RODOTÀ .....	PAG. 601	Introduzione all'esame dei temi concernenti i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie:	PAG.
FOSSON .....	601	PRESIDENTE .....	601, <i>passim</i>
PRESIDENTE .....	601	GIUGNI .....	601
		MAFFIOLETTI .....	607

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9.**

BARBERA, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta dell'11 ottobre 1984.

(È approvato).

**Sui lavori della Commissione.**

RODOTÀ. Signor Presidente, ho letto nel pro-memoria dell'ultimo Ufficio di presidenza le osservazioni formulate dal senatore Scoppola: devo dire con franchezza, senza nessun accento critico, che sono preoccupato della funzionalità dei lavori della nostra Commissione. Mi sembra si sia verificato un certo svuotamento: il problema che abbiamo di fronte è quello di riportare la Commissione nella sua pienezza, magari sacrificando il lavoro dell'Ufficio di presidenza. Abbiamo costituito i gruppi preparatori, ma quello del quale sono membro non si è mai riunito; la Commissione è disertata dai membri, le uniche riunioni alle quali si partecipa sono quelle dell'Ufficio di presidenza. Questo mi pare un problema, perché la Commissione è stata obiettivamente svuotata: sottopongo pertanto la questione all'attenzione del Presidente, perché, essendo ormai sulla dirittura d'arrivo — se così si può dire — dei lavori della Commissione, ritengo che occorrerebbe avviare in qualche modo a questa situazione.

FOSSON. Signor Presidente, condividendo i rilievi del collega Rodotà e voglio sottolineare che è stata proprio la scarsa partecipazione dei commissari ai lavori dei gruppi preparatori a comprometterne il funzionamento.

PRESIDENTE. L'Ufficio di presidenza ha provveduto a « sgrossare » il materiale, cercando i punti di convergenza atti a rendere più agevole l'esame e le decisioni della Commissione plenaria. Sento moltissimo l'esigenza che la Commissione lavori nella sua collegialità e sono veramente rammaricato di queste diserzioni: mi auguro che di fronte alle scelte che dovremo compiere a conclusione dei nostri lavori, sarà possibile avere la presenza della totalità dei colleghi, anche perché il 30 novembre scadono i termini e nessuno vuole chiedere proroghe, salvo una breve proroga tecnica per mettere a punto, se sarà necessario, la relazione.

I gruppi preparatori sono stati regolarmente convocati, come è stata convocata oggi la Commissione: c'è qualcuno, come il senatore Giugni, che partecipa diligentemente, altri (come forse anche lei) che a volte non vedo. Non ho certo la possibilità di irrogare sanzioni, quindi occorre affidarsi al senso di responsabilità di ognuno.

**Introduzione all'esame dei temi concernenti i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Introduzione all'esame dei temi concernenti i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie ».

È iscritto a parlare il senatore Giugni: ne ha facoltà.

GIUGNI. Signor Presidente, l'argomento della « costituzione economica », con riferimento ai rapporti sindacali, si presta ad una trattazione abbastanza

approfondita che è il caso di svolgere in questa sede, anche se la Commissione non è presente nella sua pienezza, perché è opportuno che resti agli atti come fondamento per le proposte concrete che la Commissione vorrà formulare.

Vi è un aspetto di politica istituzionale, che prescinde dalla Costituzione, sul quale potremmo muoverci più rapidamente; ma c'è un aspetto che riguarda invece direttamente la Costituzione, e su di esso la Commissione è chiamata a pronunciarsi, anche perché qui ci troviamo non tanto nel campo della Costituzione da riformare (in quanto non abbia operato in modo soddisfacente o è superata dal tempo), ma nel campo della Costituzione che non ha mai operato perché sono mancate le leggi di attuazione. Oppure le leggi di attuazione, come in un caso sul quale mi soffermerò, sono state estremamente infelici tanto da compromettere la vita dell'istituto. Come metodologia mi propongo di riferirmi concretamente ad alcuni articoli della Costituzione e di prendere le mosse da essi: si tratta degli articoli 39, 40, 46 e 99.

Il primo è quello che si presta ad una trattazione più diffusa, sugli altri sarà invece possibile scivolare con maggiore rapidità.

L'articolo 39 è la norma chiave dell'ordinamento, è su di esso che deve concentrarsi l'attenzione di chi ritenga che, in qualche modo, debbano essere modificate le norme fondamentali della Costituzione in materia di ordinamento sindacale. Però tutti sappiamo come questa norma abbia avuto una vicenda molto singolare, perché l'ordinamento sindacale che si è sviluppato nel nostro paese sotto l'imperio del comma primo di tale articolo (cioè quello che garantisce la libertà di organizzazione sindacale) è diverso da quello previsto nei confronti dei commi secondo e terzo, i quali prevedono la registrazione del sindacato e la contrattazione *erga omnes*. Un ordinamento esiste, ma è un ordinamento fuori dell'articolo 39, anche se non direi contro l'articolo 39; tale ordinamento può essere conside-

rato un sistema sviluppatosi *praeter* la norma costituzionale.

Come viene generalmente ammesso, si è formata una costituzione materiale dell'ordinamento sindacale che è diversa da quella formale. Ora, una delle direttive che noi ci siamo proposti e che sono state richiamate in alcuni interventi svolti in questa sede, è quella di cercare di fare coincidere la Costituzione materiale con la Costituzione formale laddove si siano verificati fenomeni di divaricazione fra le due. Di conseguenza, credo che l'opera propositiva della Commissione dovrebbe orientarsi, per quanto possibile, verso la formulazione di proposte che consentano di realizzare questa coincidenza.

Dobbiamo però muoverci con adeguata prudenza e una delle linee di proposta che suggerisco subito va nel senso che noi non dovremmo dar vita ad un altro articolo 39, che poi rimanesse attuato. Pertanto, la soluzione da adottare dovrebbe essere prudente e realistica per non riproporre nelle tavole della Costituzione qualche norma destinata per quaranta anni a rimanere inerte.

La domanda pregiudiziale che dobbiamo porci al riguardo — in caso contrario, non potremmo pervenire infatti alla fase della proposta — è perché l'articolo 39 non sia stato attuato e perché non appaia neanche oggi idoneo dal punto di vista dell'attuazione.

La prima considerazione è che, in fin dei conti, quando venne formulata la norma costituzionale mancava un modello di riferimento concreto nella realtà delle cose. Quella norma è stata ragionata e pensata sulla base di modelli ideologici, e rappresenta un compromesso tra il vecchio corporativismo e l'idea di libertà sindacale, le cui implicazioni e le cui possibilità di sviluppo non erano state ancora percepite, per la limitata esperienza di libertà sindacale, quale si era snodata nell'arco di soli due anni. D'altra parte, all'epoca eravamo ancora immersi in una visione dell'Italia come paese prevalentemente agricolo, in sottosviluppo, dove uno dei problemi fondamentali era quel-

lo di conferire ai contratti collettivi efficacia *erga omnes* (problema tipico, questo, delle economie in condizioni di arretratezza): ma, di lì a pochi anni, vi sarebbe stato il *boom* economico con la conseguente trasformazione dell'Italia in paese ad alto livello industriale. La norma di cui si tratta era collegata a modelli più ideologici che empirici ed aveva anche l'inconveniente — che naturalmente pochi potevano prevedere — di attestarsi su una linea della storia del paese che, di lì a poco tempo, avrebbe dato luogo a profonde trasformazioni.

L'idea chiave dell'articolo 39, indubbiamente molto aperta e intelligente, era quella di consentire il pluralismo sindacale: da questo punto di vista, un'idea preveggenza, anticipatrice rispetto ai tempi perché, quando la norma fu formulata, il sistema sindacale era ancora unitario ed i costituenti, anziché consolidare coattivamente un ordinamento unitario si proposero di permettere, nel quadro della libertà sindacale, lo sviluppo di un sistema pluralistico. Tuttavia, nel tentativo (che risulterà poi impossibile realizzare) di collegare il pluralismo sindacale con la realizzazione dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes* che l'ordinamento corporativo aveva introdotto sulla base del sindacato unico, veniva posta in essere una formula che, mentre permetteva il pluralismo, finiva per essere applicabile soltanto in condizioni, appunto, di unità.

Mi spiego: i rapporti fra i sindacati, secondo l'articolo 39, dovrebbero essere retti da un principio maggioritario; ora, mentre questo ultimo è certamente un principio che regola la vita interna di tutti i collegi che esprimono una volontà unitaria (e pertanto dove disciplinare — su questo torneremo brevemente — anche la vita interna del sindacato), nei rapporti intersindacali non è la regola di maggioranza quella che può regolare i conflitti nell'ambito di essi, i rapporti tra i sindacati sono regolati dal principio del compromesso. Di conseguenza, l'applicazione dell'articolo 39 presupponeva, un

comportamento fortemente unitario in quanto, in caso diverso, si sarebbe dovuta applicare la regola del 51 per cento rispetto alla totalità degli iscritti che i sindacati minoritari — nati dopo l'emanazione della Costituzione e che, tra l'altro, per qualche anno rimasero fortemente minoritari (oggi i rapporti di forza sono più equilibrati, ma non dimentichiamo che allora la CISL o la CGIL erano fortemente minoritarie rispetto alla vecchia CGL) — non potevano accettare. E ciò anche per un'altra ragione: che quando si adotti un criterio di prevalenza della maggioranza (come quello adombrato dall'articolo 39 della Costituzione), si finisce per attribuire alla maggioranza stessa una posizione di egemonia nella contrattazione; e quest'ultima è un meccanismo nel quale chi ha l'egemonia in pratica ha il monopolio. E questa minoranza ha poche prospettive, quali si presentano normalmente in una condizione di democrazia, di diventare essa stessa, maggioranza, ma finisce anzi per essere vittima di una vera e propria *conventio ad excludem* radicata nella forza delle cose, vale a dire nel fatto che una maggioranza la quale, detenendo il potere contrattuale, accumula sempre e sempre più vantaggi che valgono a rafforzare quella posizione di maggioranza ed a renderla quasi inattaccabile.

Mi soffermo appena sui problemi della tecnica applicativa, che sono quelli che hanno arrestato anche l'immaginazione dei legislatori; ricordo soltanto, come esempio, che se nel febbraio di quest'anno, in occasione di un grave conflitto intersindacale che tutti ricordiamo, si fosse addivenuti ad un'applicazione dell'articolo 39 nel senso di operare una verifica dei rapporti di forza tra le confederazioni, questa verifica avrebbe dovuto essere compiuta su milioni di lavoratori iscritti, il che avrebbe, con tutta probabilità, arrestato lo stesso corso della negoziazione. Nel momento in cui veniva elaborata questa soluzione giuridica infatti, non si ebbe presente, probabilmente, che gli accordi collettivi potessero investire un nu-

mero così ampio di lavoratori rendendo, quindi, molto difficile una operazione di verifica del numero degli iscritti.

Un altro inconveniente di tale norma, che i colleghi giuristi possono ben apprezzare, è che essa utilizza la tecnica della attribuzione della personalità giuridica, sopravvalutandola, mentre lo sviluppo delle dottrine giuridiche nei decenni successivi sarebbe andata sempre più verso una smitizzazione della personalità giuridica; tanto è vero che a coloro che oggi evocano — e si tratta di una precisa parte politica — l'idea del « sindacalismo giuridico » in realtà, con questa formula, non vogliono dire niente, o vogliono dire qualcosa che c'è stato nella nostra storia e che la maggior parte degli italiani non vuole che si ripeta.

Infine, l'articolo 39 è finalizzato, come già accennavo prima, al conferimento ai sindacati della capacità contrattuale *erga omnes*. Si tratta di un problema che ancora esiste, ma che è enormemente diminuito d'importanza, per cui l'attuazione di questa norma, con tutti gli inconvenienti che avrebbe comportato, per realizzare un obiettivo che, via via che il paese mutava il proprio volto economico, appariva sempre meno rilevante, poneva in essere un problema di rapporti fra costi « forti » e benefici « modesti ».

Vorrei rilevare infine che l'articolo in questione non si presta neppure ad operazioni di carattere reazionario, antisindacale, a meno che con lo *slogan* « applicare la norma della Costituzione » non si intende qualcosa che nella Costituzione non c'è.

Come rifare, quindi, tale articolo? Dobbiamo, credo, prendere in considerazione il fatto che il nostro sistema sindacale è nuovamente in una fase fluida. Ricepire in Costituzione un ordinamento di rapporti, un ordinamento di fatto, un sistema intersindacale che abbia una sua identità certa sarebbe stato probabilmente più facile negli anni passati; oggi apparirebbe più complessa e difficile proprio perché l'ordinamento sindacale sta

attraversando una fase molto fluida. Si tratta di una fase in cui il nostro sistema sindacale sta passando da una struttura di pluralismo conflittuale (come è stato definito dalla scienza politica) ad una tendenza verso forme di concertazione sociale, in cui lo Stato anziché avere una funzione di pura mediazione assume una funzione di protagonista dello scambio politico. È un processo di trasformazione che avviene sotto i nostri occhi, in mezzo a varie difficoltà e rispetto al quale si possono formulare opzioni e propositi politici di carattere diverso e alternativo.

Va detto infatti che non tutte le forze politiche sono d'accordo per questo orientamento, vi sono resistenze nell'ambito dello stesso sindacato, la mia impressione personale è che si tratti di un movimento che per forza di cose finirà per prevalere come in tutti i paesi ad alto sviluppo. Resta comunque che siamo in una fase fluida, nelle strutture e anche nei propositi. Un proposito di costituzionalizzare un sistema di rapporti che appare essere ancora in una fase di fluida trasformazione sarebbe poco realistico. A ciò si aggiunga che mentre l'ordinamento sindacale dei decenni passati si è retto in gran misura sull'unità fra le forze sindacali o sulla legittimazione reciproca fra le grandi confederazioni oggi ci troviamo in una fase di lacerazione dell'unità che potrà portare a sviluppi per ora non prevedibili. La grande maggioranza delle forze politiche auspica che si tratti di sviluppi in senso unitario, ma noi nella cauta e prudente opera di revisori della Costituzione non possiamo mettere in conto nulla, salvo la constatazione che uno dei cardini del sistema sindacale che ha operato in questi anni, e cioè l'unità fra le grandi confederazioni sindacali, è oggi in crisi.

In conclusione. Per evitare di rimettere in piedi un modello astratto di rapporto dedotto, anziché dall'esperienza, da modelli e orientamenti ideologici preconstituiti credo sarebbe il caso di aprire la porta a soluzioni di carattere sperimenta-

le per problemi specifici, man mano che essi si presentano.

Sotto questo aspetto i problemi oggi più attuali sono due o tre e la elencazione di questi può dare un'idea della gamma problematica in cui ci muoviamo e dare un orientamento utile per la soluzione sperimentale che vado qui propugnando. Alcuni settori produttivi hanno tuttora il problema dell'efficacia *erga omnes*, ma sono pochi, e sono quelli caratterizzati da profonda dispersione delle unità produttive dove, tutto considerato potrebbe funzionare una soluzione del tipo francese, come veniva anche da noi impiegata nel 1959, attraverso un intervento amministrativo che dia efficacia generale al contratto di diritto privato. La soluzione del 1959, per andare d'accordo con la Costituzione, adottò il criterio francese, facendo però un lungo e tortuoso giro attraverso la delega legislativa e la recezione in legge dei contratti collettivi. Ed ebbe l'inconveniente di rappresentare una soluzione *una tantum*, la cui permanenza, al di là di una funzione transitoria, fu dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale.

Il problema più urgente e più drammatico invece è quello relativo alla efficacia dei contratti aziendali, con i quali si cerca di governare le operazioni più complesse e più difficili di ristrutturazione delle aziende, di mobilità dei lavoratori, di riduzione del personale. È una situazione che la lettura dei giornali ci pone sotto gli occhi continuamente e che richiede a mio avviso qualche forma di intervento orientata a rendere governabili i rapporti e le relazioni conseguenziali nell'ambito aziendale. Sono convinto infatti che i diritti dei singoli lavoratori vadano tutelati, ma quando sono in gioco interessi di carattere collettivo — come in questi casi — il modo di tutelarli non è quello di attribuire a ciascun lavoratore, *uti singulus*, la possibilità di azione in giudizio a difesa dei propri diritti ma di definire regole procedurali certe, affinché la sua volontà sia fatta valere in sede di stipulazione dei contratti, dopo di che si

deve aprire una fase di definitività rispetto a ciò che è stato voluto e deliberato secondo le normali regole e i procedimenti democratici.

Ora, mi si potrà chiedere, quali soluzioni si possono adottare a questo riguardo? Credo non sia questa la sede per affrontare questi problemi, la sede è quella della legislazione ordinaria: dove potremmo approntare soluzioni che attribuiscono *ex lege* una rappresentatività riconosciuta alle confederazioni maggiormente rappresentative (criterio già dominante nella legislazione odierna); o potremmo stabilire, che essa possa essere assoggettata a procedimenti di verifica attraverso *referendum* (è una soluzione che trovo fattibile a livello aziendale, molto improbabile a livelli interaziendali, perché si darebbe luogo a consultazioni di amplissima portata e di difficile governabilità); o potremmo combinare i due criteri stabilendo che gli accordi sono definitivi, in quanto stipulati dalle confederazioni maggiormente rappresentative, ma che una minoranza di lavoratori potrebbe contestarli chiedendo un *referendum* su di essi. Ma soluzioni di questo tipo sarebbero proponibili ad una condizione: ci si dovrebbe liberare dal vincolo posto dall'articolo 39 della Costituzione, perché non è vero che questo articolo non dispiega nessuna efficacia. A parte la efficacia del primo comma — che è indiscussa — il secondo ed il terzo comma (che stabiliscono le modalità di identificazione della rappresentatività sindacale ai fini delle stipulazioni dei contratti) hanno una efficacia impeditiva di altre soluzioni legislative. Il caso della legislazione del 1959 è dimostrativo: fu una soluzione contorta, imposta dalla necessità di rispettare la norma costituzionale, perché la Corte costituzionale riconobbe giustamente che qualora si fosse adottata una soluzione permanente si sarebbe operata una patente violazione dell'articolo 39. Credo dunque che la condizione per pervenire ad una fase di sperimentazione di criteri diversi ed eventualmente alternativi tra di loro, ai fini dell'identifi-

cazione della rappresentatività dei soggetti (e quindi del grado di efficacia dell'attività normativa dei soggetti stessi), sia l'abrogazione dei commi 2 e 3 dello stesso articolo 39 e la loro sostituzione con un norma-principio che stabilisca la necessità dell'ordinamento interno a base democratica di questi sindacati, non di quelli registrati, come è previsto ora. Di questi sindacati, dei sindacati non riconosciuti: anche per essi deve valere il principio dell'ordinamento a base democratica. Sempre in sede costituzionale, si potrebbe stabilire che la legge ordinaria regola le modalità per il riconoscimento della rappresentatività dei sindacati, ove questo sia necessario. La precisa formulazione è naturalmente da rinviare alla sede tecnica, ma l'orientamento di principio che sostengo è questo.

Le conclusioni da trarre sull'articolo 39, quindi, sono nel senso di liberare la nostra Carta fondamentale dal peso di formule non attuate, che risultano però impeditive rispetto alla ricerca di soluzioni nuove, che peraltro nel momento presente, non possiamo ritenere capaci di costituzionalizzazione: in una realtà talmente fluida, sarebbe un fatale errore costituzionalizzare principi che poi probabilmente risulterebbero inattuati nei decenni a venire.

Per quanto riguarda l'articolo 4 della Costituzione, non vi è un problema di revisione costituzionale: esso è da attuare. Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano — dice l'articolo — e c'è, finalmente, un orientamento abbastanza convergente tra le forze politiche su una linea di applicazione che non abbia caratteri traumatici e che rafforzi le tendenze già emerse nell'autoregolamentazione tra le organizzazioni sindacali. C'è un orientamento della maggioranza governativa formulato nel luglio scorso, ma c'è anche un voto unanime della Commissione lavoro del Senato favorevole alla ricerca di una soluzione di sostanziale ricezione delle discipline di autoregolamentazione; i materiali per dare soluzione a questo annoso problema

(che è sembrato molto complesso, ma che oggi potrebbe essere risolto con facilità) ci sono: occorre una più precisa volontà politica.

Sull'articolo 46, che prevede la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, faccio due riserve: la prima è relativa alla formulazione di questo articolo, che fu il frutto di un faticoso compromesso tra la realtà (in estinzione, peraltro) dei consigli di gestione e le ideologie che erano prevalenti all'epoca. L'articolo 46 presenta una struttura normativa molto ambigua, perché finalizza la partecipazione dei lavoratori a determinati obiettivi (che tra l'altro, ad una più attenta lettura appaiono piuttosto collocati nel tempo). Vi è il rischio che l'introduzione nel nostro paese di forme di partecipazione dei lavoratori o di cogestione, se finalizzata agli obiettivi indicati nell'articolo 46, finisca per valorizzare ipotesi di collaborazione interclassista che potrebbero essere accettate da una parte politica, ma non da altre ed incontrano comunque ormai scarsissimo seguito nell'ambito del movimento sindacale. L'altra riserva è di carattere diverso, e la pongo a titolo del tutto personale. Avendo propugnato negli anni passati l'ipotesi di una legislazione di sostegno alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, comincio ad avere dei dubbi, perché la cosiddetta democrazia industriale (che è stata oggetto di uno degli esperimenti più importanti in materia, quello della Germania Occidentale) è tipico della grande impresa. Oggi la trasformazione del sistema produttivo, con la prevalenza del terziario e con la diffusione di strutture fondate eminentemente su piccole e medie unità produttive, rende necessaria l'acquisizione di idee nuove in materia: non solo la partecipazione nell'azienda, ma anche, per esempio, la partecipazione territoriale, perché altrimenti si rischia di avere una intensa forma di cogestione alla FIAT, e nessuna partecipazione nei settori che diventeranno ancora più decisivi per l'economia nazionale, come per esempio per la pro-



duzione del *software*, che ha luogo in unità produttive di modeste dimensioni. Penso che occorra rivedere pertanto gli stessi giudizi relativi alla cosiddetta democrazia industriale ed alla partecipazione dei lavoratori.

Su questo punto, comunque, e visto che l'elaborazione è in una fase di stanchezza, ritengo che o si opera una trasformazione della norma, con la soppressione dalla stessa di quelle ambigue finalizzazioni in ordine alle quali ho sollevato prima le mie obiezioni, oppure la si lascia così com'è.

E veniamo al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Desidero innanzitutto manifestare il mio compiacimento per l'occasione che mi si offre di parlarne davanti ad un pubblico che mi ascolta, in quanto oggi, del CNEL, non si può parlare in nessuna sede perché l'argomento non interessa a nessuno. Però, questo organismo esiste ed è ora in *prorogatio*. Sono stato membro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (un ente che, tra l'altro, costa poco al bilancio pubblico), però debbo dire che, così come esso è strutturato, risulta profondamente inutile (*interruzione del senatore Rastrelli*).

Una parte della responsabilità è della legge istitutiva, del 1957, che rappresenta un « mostro » rispetto alle concezioni fondamentali della dottrina costituzionalista. Proprio pochi giorni or sono il senatore Bobbio ha svolto una relazione nella quale ha messo in evidenza quello che poi, tra l'altro, è un vecchio principio che è opportuno rivisitare: vale a dire che, mentre nella democrazia politica vige la regola maggioritaria e il divieto del mandato imperativo, nella rappresentanza di interessi esiste il mandato imperativo e non vige una regola maggioritaria perché non si sa a cosa vi servirebbe un confronto a maggioranze né si saprebbe come articolare tali presunte maggioranze. Ora, il CNEL è stato strutturato sul divieto del mandato imperativo e sulla regola maggioritaria, cioè su quanto di più contraddittorio possa esistere: ed è ciò che

emerge dall'idea residuale di un CNEL come terza Camera. E credo, pertanto, che si possa dare un contributo all'opera della I Commissione del Senato — che si avvarrà del parere dell'XI, che ho l'onore di presiedere — adottando una linea di indirizzo che sganci la riforma del CNEL dal tema della riforma costituzionale. In altre parole, per non ostacolare la discussione in sede parlamentare di un progetto di legge (con il quale largamente concordo ma che rinuncio ad illustrare per le stesse ragioni di principio che sto illustrando) per dare libertà all'*iter* parlamentare del disegno di legge governativo o di altri progetti di riforma dell'organismo, noi dovremmo mettere in evidenza che non abbiamo nessuna intenzione di proporre che il CNEL stesso sia sostitutivo del Senato, o che quest'ultimo sia assorbente del primo, assumendo caratteri di rappresentanza di interessi, o che il CNEL debba svolgere una funzione servente ed aggregata nei confronti di uno dei rami del Parlamento (personalmente, ritengo che sarebbe più utile che esso fosse responsabile di fronte al Governo che non di fronte al Legislativo).

Definito tutto questo, si aprono le prospettive per far muovere la linea di riforma del CNEL — e concludo il mio intervento — sul piano proprio, che è ormai quello della legislazione ordinaria correttiva, profondamente capace di trasformazione rispetto all'infelice normativa del 1957, cui va soprattutto addebitata la responsabilità del sostanziale fallimento di questo istituto.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Maffioletti. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, desidero innanzitutto informare la Commissione che ho depositato un documento scritto, naturalmente redatto per mia comodità allo scopo di evitare la fatica di un intervento che, su questa materia così complessa, avrebbe potuto essere disorganico ed anche al fine di evitare una fatica eccessiva da parte di chi ascolta.

Il punto di vista dal quale il mio gruppo ha preso le mosse, che cioè è errato vedere una concentrazione dei problemi costituzionali soltanto nel processo di formazione della volontà politica, e quindi nel processo di formazione delle leggi, prevalentemente, è confermato da questa visione che si incentra su un nodo che noi riteniamo essenziale: quello della pubblica amministrazione, cioè quello del rapporto fra la progettazione legislativa e la sua attuazione.

Noi riteniamo che questo tema attenga alla così detta governabilità reale, cioè che se si tratti di un nodo che per essere risolto non ha bisogno tanto di riforme costituzionali, quanto di una strategia significativa: e sottolineiamo che su questo terreno della pubblica amministrazione è stato un complesso di fattori, sottovallazioni politiche, inadempienze, con il conseguente risultato di una accentuazione del degrado dello stato della pubblica amministrazione. A nostro avviso, tale degrado è rafforzato dagli effetti del blocco del sistema politico, che ha permesso di evitare un ricambio di classe dirigente e quindi di stabilire un rapporto tra le forme dell'amministrazione, riforme istituzionali in generale, e direzione politica, governo delle riforme e progetto legislativo che le riguardasse. Inoltre, tale mancato cambio ha determinato una deresponsabilizzazione rispetto a problemi di innovazione legislativa che l'amministrazione rispettava come urgenti.

E a questo punto veniamo all'aspetto che per noi è centrale, cioè alla mancata riforma dei ministeri, aspetto che nella mia relazione scritta è assunto come un angolo visuale fondamentale per esaminare ciò che è successo dal 1970 ad oggi in ordine al completamento dell'ordinamento costituzionale. L'avvento delle regioni, cioè, non ha visto contemporaneamente — o in armonia — un'innovazione dell'impianto dell'ordinamento per ministeri, che tuttora è vigente. Questo sganciamento tra riforma regionale e riforma dell'ordinamento ministeriale è un punto di analisi critica che richiede una rappresentazione (per la quale rimando alla mia

relazione scritta), sia pure breve, di quanto è accaduto sul piano legislativo dopo l'istituzione delle regioni.

Richiamo questa vicenda non soltanto perché essa costituisce una memoria storica del Parlamento che in questa sede, in qualche modo, si deve esprimere per sottolineare che non si parte da zero, che la questione non è incondizionatamente nuova rispetto a problemi che il Parlamento stesso ha dibattuto e vissuto in maniera travagliata, ma anche perché questa storia, sia pure breve, come ripetuto, richiama il fatto fondamentale che in quest'ambito l'Esecutivo ha avuto una grossa, prevalente, pesante responsabilità. Ciò significa che quando si discute di potestà autoorganizzatoria da parte del Governo in ordine ai pubblici uffici, per quanto si rivendichi una maggiore elasticità nel potere di ordinare l'organizzazione amministrativa, non si può ignorare il cattivo uso che di tali poteri è stato fatto fino ad ora. E la vicenda della mancata riforma dei ministeri tende ad illustrare che non solo si è prodotto questo sganciamento tra i provvedimenti riguardanti l'istituzione delle regioni e l'ordinamento dei ministeri ma che via via si è soppiantato ad un ordine logico, ad un criterio armonico, la cosiddetta riforma dirigenziale statale (che pure era sancita legislativamente) senza aver prima svolto una analisi ed una ricognizione delle funzioni dell'ordinamento statale.

La riforma della dirigenza statale ha di fatto soppiantato la riforma dei ministeri; si sono emanati vari decreti ministeriali che si sono risolti prevalentemente in una riorganizzazione complessa dell'amministrazione. Tale riorganizzazione è avvenuta prevalentemente per decreto ministeriale, mediante il sistema della verifica delle funzioni al fine di attribuire posti dirigenziali; attraverso questa tecnica si è riordinata l'intera materia della pubblica amministrazione centrale e periferica dello Stato.

Questa fase « ordinamento regionale - riforma dei ministeri » si è conclusa con un bilancio negativo, che ha prodotto non solo il mantenimento dell'impianto mini-

steriale preesistente all'introduzione delle regioni, ma ha consentito poi che in questo schema di mantenimento e conservazione si sviluppasse un'azione di recupero del potere centrale attraverso una legislazione frammentaria, che ha dato spazio ad un bilancio negativo, in molti casi, dei poteri ministeriali, sia con il recupero di funzioni, sia attraverso il potenziamento di organici, infine attraverso la moltiplicazione degli uffici centrali dello Stato che non sono diminuiti, come non è diminuito il numero dei posti dirigenziali previsto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

La seconda fase di interesse delle forze politiche e del Parlamento sulla questione amministrativa, è quella che fa capo alla cosiddetta seconda regionalizzazione, cioè quella che interviene con i provvedimenti del 1977 che, tentando di superare il sistema del ritaglio delle funzioni trasferite alle regioni, hanno completato, sia pure parzialmente, tale trasferimento.

Questi provvedimenti sono accompagnati da quello che riguarda la soppressione di alcuni uffici centrali della amministrazione statale; questa operazione viene compiuta con la soppressione di alcune decine di direzioni generali e di divisioni dell'amministrazione statale centrale, ma si riduce ad un problema di quantità: si compie una potatura di alcuni rami secchi dell'amministrazione statale, ma contemporaneamente si trasferiscono maggiori poteri alle regioni. Il problema della ristrutturazione ministeriale è visto in una logica quantitativa, che non affronta il problema di una qualità diversa che doveva discendere dalla esistenza delle regioni.

Di questo si fa carico successivamente il rapporto Giannini, che rimane per noi un punto fondamentale, perché stabilisce un metodo nuovo, quello di chiedere al Parlamento le direttive. Per la prima volta il Parlamento si interessa in maniera organica della pubblica amministrazione; infatti il Senato accogliendo nella sostanza il rapporto Giannini, esprime un voto di indirizzo nel 1980 che non riguar-

da solo l'ordinamento degli uffici, ma porta per la prima volta una visione di insieme nell'ambito legislativo.

Questo voto è stato richiamato più volte come punto di riferimento e per noi rimane ancora un punto di riferimento, però non è seguita a questo alcuna attuazione coerente da parte del Governo. Per la verità è stata varata la « legge-quadro » sulla pubblica amministrazione, ed un altro fatto significativo, non legislativo, è stato quello della indagine FORMEZ, che ha acquisito materiali preziosi per l'analisi delle funzioni reali della amministrazione nel confronto tra funzioni normalmente attribuite dalla legislazione vigente e funzioni realmente svolte dalla amministrazione. Questi due fatti, seguiti al rapporto Giannini in sede parlamentare, sono naturalmente insufficienti. Fatta eccezione per la presentazione e la discussione al Senato della legge sulle autonomie locali, che incontra difficoltà e resistenze ma che pare stia procedendo, non sono avvenuti fatti significativi che hanno investito l'ordinamento amministrativo. Con la legge-quadro sul pubblico impiego, per la verità, è stata istituita una struttura nuova che riguarda l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, che tratta del « dipartimento per la funzione pubblica », concepito in maniera più adeguata rispetto al passato (precedentemente vi era l'ufficio per l'organizzazione per la pubblica amministrazione e prima ancora l'ufficio per la riforma burocratica dell'amministrazione).

Nell'ambito di questa normativa il dipartimento viene concepito come una struttura di sostegno per l'attività della Presidenza del Consiglio, soprattutto per quanto riguarda la contrattazione collettiva del pubblico impiego — quindi l'attività negoziale che il Governo deve svolgere nei confronti dei sindacati — ma viene concepito come supporto di una politica generale della organizzazione amministrativa che non sia più settorializzata ministero per ministero. Oggi possiamo dire che l'attività di questo dipartimento è stata prevalentemente indirizzata alla

parte negoziale ed ha funzionato meno per quanto riguarda l'introduzione del metodo di politica organizzativa; che doveva investire, orientandoli, tutti i settori dell'amministrazione statale.

Difatti è proseguita quella opera di frammentazione che ha stratificato giorno dopo giorno, novità disorganiche nella vita dello Stato. Si tratta di leggi di riforma di questo o di quel settore, che non fanno però che aggiungere disfunzioni all'attività amministrativa e riguardano soprattutto gli organici dei vari ministeri, senza una visione d'insieme dell'ordinamento dell'intera struttura burocratica.

Naturalmente tale problema di ritardi e di inadempienze, nell'attuare le direttive relative al 1980, ha una ripercussione in sede parlamentare. Mi sembra giusto richiamare integralmente il testo della verifica compiuta dalla Commissione affari costituzionali del Senato in data 10 aprile 1984 sulla attuazione del rapporto Giannini. Si tratta di un breve documento, che, riportato integralmente, è preceduto da un'osservazione che riguarda una ripartizione di compiti — per così dire — tra la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e le Commissioni permanenti del Senato e della Camera: ci si riferisce ad un criterio contenuto nelle mozioni istitutive della Commissione bicamerale. Si dice in sostanza che alla Commissione bicamerale compete lo studio e la formulazione di proposte relative al disegno costituzionale e l'esame dei problemi della pubblica amministrazione sotto il profilo della rilevanza costituzionale. Ciò che invece compete al Parlamento in via ordinaria, nella sua attività legislativa, è l'attuazione delle indicazioni relative al rapporto Giannini: si comprende bene che è necessario evitare qualsiasi sospensione dell'attività legislativa del Parlamento. Il fatto che questa sospensione si sia verificata implica una responsabilità politica governativa e il permanere di una sottovalutazione dei problemi della amministrazione. Per la verità, dopo il rapporto Giannini, gli studi si sono accumulati, sono stati predi-

sposti diversi documenti che non cito, ma si tratta di materiale che definisce già la possibilità di passare dalle proposte all'attuazione legislativa. Quella dello studio è una fase definitivamente chiusa, salvo una verifica complessivamente critica di tutto l'insieme del materiale. Ma voglio dire che non è più necessario procedere attraverso la via storicamente sempre percorsa in Italia per quanto riguarda i problemi dell'amministrazione: la via delle commissioni di studio, una strada seguita per decenni, il cui materiale è quindi già acquisito, compreso quello conosciuto.

Il nesso « ordinamento della Presidenza del Consiglio - riforma dei ministeri » rimane una chiave fondamentale per risolvere la cosiddetta questione amministrativa. Noi riteniamo che su questo punto si debba adottare un criterio di armonia per quanto riguarda i due profili (quello della struttura del Governo e quello dell'ordinamento ministeriale): si tratta di applicare criteri combinati e differenziati. Della Presidenza del Consiglio abbiamo già parlato discutendo dei problemi del Governo; per quanto riguarda i ministeri, ritengo che si debbano adottare criteri differenziati e combinati per arrivare a superare la struttura ministeriale unica, cioè il « modello ministeriale » valido per tutti i dicasteri. Riteniamo che occorra adottare un sistema di modelli diversificati, che occorra trovare formule di organizzazione diverse dalle direzioni generali, studiando forme di aggregazione temporanea e agile degli uffici dei ministeri, collegando la organizzazione alla produttività, istituendo uffici di organizzazione dei ministeri che siano collegati — come propone Giannini — all'istituzione del difensore civico, che non deve essere visto come un organo estraneo all'amministrazione, ma deve essere collegato con la sua struttura interna. In questo modo si determinerebbero forme di tutela diretta del cittadino e in questo ambito si potrebbero individuare i ministeri da conservare (secondo noi in misura assai contenuta). Il criterio relativo alla permanenza di alcuni ministeri deve

essere il più restrittivo, limitandosi a quelli tradizionali: esteri, interno, difesa e così via.

Il secondo criterio è quello che riguarda il superamento della struttura tradizionale dei ministeri, prevedendo la possibilità di intervento (con una revisione profonda dell'ordinamento ministeriale) per quanto riguarda tutti i settori investiti dal decentramento regionale. Tutti i ministeri più direttamente interessati dal trasferimento di competenza alle regioni devono essere riqualificati, individuando un modello di organismo centrale che sia rivolto alla programmazione, non più ad una sovraordinazione amministrativa: che sia qualificato per intervenire sul piano degli studi, sul piano della progettazione, riguardo alla potestà di indirizzo che spetta al Governo nella sua collegialità, ciò che richiede naturalmente un'attività conoscitiva ed una istruttoria.

Il terzo criterio riguarda il possibile riaccorpamento delle funzioni ministeriali, che in taluni casi riteniamo possibile, anche se occorre mettere un limite. Occorre procedere con cautela, per non trovarsi di fronte a fenomeni di elefantiasi ministeriale, con la creazione di una macroscopica amministrazione. In taluni casi tuttavia il riaccorpamento è necessario, data l'enorme dispersione, l'enorme settorializzazione e frammentazione dell'attività ministeriale che tutti conosciamo. Il terzo criterio è quello più importante dal punto di vista dell'innovazione che si vuole introdurre nella problematica relativa ai ministeri (in cui finora si è considerato prevalentemente il problema quantitativo) cioè quello che riguarda un modello non più tradizionale di organizzazione centrale del ministero. Questo modello si basa sull'accompagnamento temporaneo di diversi uffici in capo a un singolo ministro, in seguito ad un obiettivo formulato nel programma di Governo per il perseguimento di fini aventi natura programmatica. Il tipo di amministrazione centrale in questione dovrebbe superare l'ordinamento settoriale e i singoli atti amministrativi che dominano il modello ministeriale. Secondo noi è possibi-

le raggiungere questo scopo non riconoscendo al Governo una primaria potestà di organizzazione, ma in base ad una legge sull'organizzazione amministrativa dello Stato; questa legge dovrebbe consentire un accorpamento temporaneo, mediante un provvedimento che noi indichiamo in un decreto del Presidente del Consiglio approvato dal Consiglio dei ministri e con un successivo parere parlamentare articolato in due fasi: una di autorizzazione e di esame preventivo, l'altra di approvazione di un testo definitivo. Si avrebbe così la possibilità di avere una cornice legislativa nell'ambito della quale sia ordinato non solo il sistema delle fonti in materia di organizzazione dello Stato (una situazione attualmente di caos e di disordine), ma anche una potestà di organizzazione sottoposta al controllo parlamentare e che, nell'ambito di questi principi, introduca una forma agile di organizzazione finalizzata al perseguimento di determinati obiettivi. Questa idea, a nostro avviso, consente di calare nel concreto tutta la tematica dell'amministrazione per progetti, dell'amministrazione di missione, l'analisi delle esperienze estere sulla problematica del superamento dei modelli ministeriali, e permette anche di sistemare, sempre per mezzo di questa normativa generale, il problema delle unità amministrative centrali diverse dai ministeri quali dipartimenti e altri commissariati, conferendo queste potestà di organizzazione al Governo e collegandole al programma.

Si tratta, quindi, di un'idea complessiva che, adottando diversi principi e diversi modelli di amministrazione centrale, porta ad introdurre naturalmente, consequenzialmente, nella norma costituzionale che si riferisce all'ordinamento dei ministeri un'indicazione precisa — e generale nello stesso tempo — riguardante unità amministrative diverse dai ministeri stessi. Pertanto, a nostro avviso, ciò consentirebbe di evitare di considerare le questioni dell'amministrazione sempre in termini di coordinamento, sulla base di forme che spesso producono un sovraccarico nella vita amministrativa (mi rife-

risco, ad esempio, ai comitati interministeriali ed al concerto fra dicasteri, previsto in maniera ossessiva dalla legislazione vigente); e di far tesoro dell'esperienza che noi abbiamo compiuto per quanto riguarda quella normativa innovativa che ha tentato di introdurre metodi di programmazione che non hanno avuto esito positivo (parlo della legge sulla riconversione industriale, della legge relativa agli interventi in agricoltura, che hanno creato nuovi comitati interministeriali, accrescendone i compiti ed individuando nuovi obblighi di concerto, ma che hanno determinato, come ho detto, un sovraccarico che non ha prodotto risultati apprezzabili bensì effetti negativi).

Quindi, si propone la riduzione del numero dei dicasteri tradizionali a quelli essenziali, l'individuazione di organismi di livello orizzontale per la programmazione nei settori regionali, l'accorpamento delle funzioni ministeriali, ove questo sia necessario, l'introduzione di questa forma agile di organizzazione centrale per obiettivi: si tratta di quattro criteri che, a nostro avviso, darebbero un'idea di un'amministrazione diversa da quella attuale, che dovrebbe essere vista non solo in senso verticale, ma anche nel suo rapporto con la realtà del paese, cioè sotto il profilo del decentramento. Noi riteniamo che sarebbe sbagliato discutere di questioni amministrative, considerando soltanto il modello dell'organizzazione centrale.

Va poi dato uno sguardo non frettoloso alla problematica dell'organizzazione degli uffici periferici dello Stato. In questo campo, a nostro giudizio, si debbono compenetrare i due punti di vista sull'amministrazione che dominano tutto il dibattito in tema: mi riferisco al punto di vista che considera soprattutto il problema dell'attuazione dei programmi e a quello che prende in esame prevalentemente il rapporto tra amministrazione e cittadini.

L'amministrazione periferica dello Stato è il punto di incontro — non esclusivo, naturalmente — di questi due ordini di

idee; ed al riguardo occorre realizzare un coordinamento orizzontale degli uffici periferici dello Stato, rivedendo le funzioni del commissario di Governo presso le regioni — che oggi è un istituto attratto nella sfera del controllo —, disciplinando i poteri di coordinamento del commissario stesso e ricollegando in una visione armonica il funzionamento degli uffici periferici dello Stato come fatto essenziale nel rapporto fra quest'ultimo e i cittadini; stabilendo inoltre forme di cooperazione e definendo i modi di un raccordo in periferia tra i singoli comparti dell'amministrazione statale. Aggiungo che è possibile realizzare un ulteriore decentramento delle funzioni statali dai ministeri, dagli apparati centrali, verso gli uffici periferici. Questi processi di decentramento sono stati perseguiti, via via, con molta parsimonia, però si sono comunque realizzati: si tratta di svolgere ancora una fase di ulteriore decentramento di funzioni statali, sia potenziando gli uffici periferici dello Stato (riaggregando funzioni che oggi sono esercitate in forma mista e con procedure che in realtà non hanno snellito le attività periferiche, troppo collegate a procedure che si basano su un ruolo decisivo degli uffici centrali), sia trasferendo alcune funzioni statali agli enti locali. Operazione, quest'ultima, non ignota al legislatore statale: essa fu compiuta infatti (e fu a mio giudizio positiva), in attuazione della legge n. 382 e consistette nel non trasferire soltanto funzioni statali, ma nel verificare la possibilità di attribuire direttamente con legge funzioni statali ad enti locali. Quindi, un'operazione di decentramento ancora è possibile e va presa in considerazione.

Oltre a questo coordinamento a livello regionale degli uffici statali, con un ruolo diverso del commissario di Governo, va preso in considerazione anche il problema di una revisione delle procedure amministrative che ne consenta lo snellimento, in base a questo criterio del decentramento ed in base ad una coordinazione degli uffici periferici e centrali; e tale procedimento va rivisto anche sotto

il profilo del rapporto tra lo Stato e i cittadini.

Al riguardo noi proponiamo che nel procedimento amministrativo — non in quello semplice, che produce atti semplici, ma in quello che produce atti complessi — sia introdotto il principio del contraddittorio, del ricorso, da parte del cittadino, ad organi collegiali dell'amministrazione e dell'obbligo di tali organi di decidere rapidamente, con motivazioni, in una materia che — diciamo così — si può sottrarre alla giurisdizionalizzazione, evitando anche un sovraccarico di lavoro per i tribunali amministrativi.

Quindi, si tratta di una questione amministrativa vista nel quadro della problematica relativa al rapporto fra ministeri, regioni ed autonomie locali. Naturalmente, noi rivolgiamo uno sguardo critico ai modi in cui è stato attuato l'ordinamento regionale: noi rifiutiamo il luogo comune del fallimento di quest'ultimo perché i processi sono più complessi ed individuiamo, nello stato di sofferenza delle regioni che non sono state attuate le caratteristiche indicate dalla Costituzione ma rischiano di diventare i maggiori enti locali, oppure organi di spesa settorializzata, e quindi di non realizzare la loro funzione nell'ordinamento, i quattro ordini di motivi che hanno dato origine a questa situazione. Innanzitutto, mi riferisco alla coesistenza dello Stato ordinato per ministeri ed alla sopravvivenza di organismi ed enti di settore nel campo dell'intervento regionale; inoltre, alla sopravvivenza di una legislazione finanziaria che ha centralizzato ulteriormente il sistema, con la carenza di una legislazione tributaria modellata sull'ordinamento regionale, ed alla stratificazione di una legislazione di dettaglio in luogo delle leggi di principio. Lo stravolgimento infine della funzione di indirizzo e coordinamento che non è prevista dalla Costituzione e che è stata prefigurata dalla legislazione ordinaria, intesa sul piano del « potere » ministeriale. Si tratta di una funzione che dovrebbe spettare al Governo come tale; pertanto la realizzazione

odierna non è che uno snaturamento del rapporto ministero-regioni.

Bisogna insistere su questi quattro momenti per rivitalizzare l'ordinamento regionale, per renderlo armonico rispetto al disegno costituzionale. In quest'ottica deve essere visto il problema dell'autonomia, nel senso di rendere il comune « centrale » nell'amministrazione, poiché rappresenta il primo anello nell'ambito di tale amministrazione, quello più direttamente a conoscenza degli interessi dei cittadini.

Non sto a ricordare come sia rimasto inattuato tale indirizzo costituzionale, mentre vi è stato l'effetto opposto di condizionamento di sopravvivenze legislative precostituzionali e centralistiche sulla vita e lo sviluppo delle autonomie locali. Riteniamo che questo complesso di problemi rappresenti un banco di prova essenziale per invertire la tendenza negativa che finora si è registrata. Riteniamo che si debba assumere il problema dell'amministrazione come un fatto che riguarda la politica, non come un accessorio contingente. Occorre superare la rigidità dell'apparato amministrativo e assieme a quest'ultimo problema deve essere considerato quello dell'assetto del personale. Quest'ultimo è un punto che voglio richiamare perché viene considerato spesso in modo sbagliato perché o precedente delle funzioni (condizionandole dal punto di vista corporativo) o inadeguato; si ignora che senza una nuova politica e un nuovo ordinamento del personale non è possibile realizzare il modello di amministrazione agile che ho tentato brevemente di tratteggiare. Riallacciandomi al problema della dirigenza statale, vorrei sottolineare come vada considerata l'immissione di nuova professionalità nei quadri dell'amministrazione statale; questo significa superare la preparazione prevalentemente giuridica del personale, potenziando l'attività della scuola superiore dell'amministrazione pubblica, che è attualmente schiacciata da un processo che vede l'istituzione di diverse scuole settoriali. I più importanti ministeri tendono

infatti a istituire « proprie » scuole e questo rappresenta in sostanza un depotenziamento della scuola superiore, che era stata individuata nel rapporto Giannini anche come superamento del vecchio modello di concorso pubblico, come è stato attuato fino ad oggi nell'amministrazione italiana. Oggi l'accesso va regolato in termini moderni, guardando anche ad importanti esperienze straniere. Secondo il rapporto Giannini, ma non solo secondo questo, si tratta di un nuovo assetto da dare alla dirigenza statale e di una nuova politica di formazione dei quadri amministrativi, che deve partire non solo dalla riforma della scuola superiore, ma dagli ordinamenti universitari.

Senza dilungarmi troppo su questo terreno desidero solo sottolineare come sia ormai necessaria la riforma di facoltà quali giurisprudenza ed economia e com-

mercio, nell'ambito delle quali andrebbe inserita la branca relativa alla scienza dell'amministrazione. Agire in questo senso significa non solo operare sul terreno della scuola e della sua riforma, ma innestare nell'ordinamento degli studi italiani il problema della formazione di una cultura dell'amministrazione, che in altri paesi è già realizzata.

Infine, desidero richiamare l'attenzione dell'importanza di una visione unitaria delle questioni, senza la quale fallirebbe qualsiasi disegno di riforma dell'amministrazione che si svolgesse per singoli comparti, senza un'intima connessione con un processo complessivo.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani, 19 ottobre 1984, alle ore 9.

**La seduta termina alle 11.**



34.

**SEDUTA DI VENERDÌ 19 OTTOBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

	PAG.	
<b>Dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie:</b>		
	<b>PAG.</b>	
<b>PRESIDENTE</b> .....	617, <i>passim</i>	
	<b>MANCINO</b> .....	617
	<b>GALLO</b> .....	620

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9.**

BARBERA, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 18 ottobre 1984.

(È approvato).

**Dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie.**

PRESIDENTE, L'ordine del giorno reca: Dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie.

È iscritto a parlare il senatore Mancino. Ne ha facoltà.

MANCINO. Signor Presidente, confesso che, pur avendo avuto l'intenzione di preparare il mio intervento, a causa del ritmo dei lavori parlamentari non ho potuto farlo, per cui chiedo fin d'ora scusa ai colleghi per la mia disorganicità.

Mi limiterò a sottolineare alcune questioni che solo marginalmente interessano la carta costituzionale, anche se da questa scaturiscono direttamente. Bene hanno fatto i costituenti a redigere l'articolo 5 così come è; ma questo ci porta ad una considerazione più generale di verifica dello stato di attuazione di tale articolo, anche alla luce dell'evoluzione normativa in questi ultimi trent'anni.

A me sembra che, nonostante sforzi episodici del legislatore, tale articolo non abbia trovato attuazione. Ci troviamo di fronte ad un impianto legislativo vecchio, composto da disposizioni prefasciste e disposizioni emanate durante il fascismo, nonché da leggi successive che sembravano aver ricondotto le autonomie a livello di enti autarchici.

Parto proprio da questa considerazione relativa alla necessità di dare maggiore pregnanza alla disposizione costituzionale per alcuni riferimenti più specifici.

Tutta la parte relativa all'ordinamento regionale dovrebbe darci l'idea di un impianto delle regioni diverso da quello che ciascuna di esse si è dato, utilizzando una disposizione costituzionale, quella relativa al primo comma dell'articolo 118, con una disattenzione però rispetto al terzo comma dello stesso articolo. Le regioni hanno fatto scarso uso della delega e quando l'hanno disciplinata o lo hanno fatto parzialmente (tutte le funzioni istruttorie delegate agli enti locali), oppure l'hanno utilizzata disorganicamente. Voglio dire che non vi è stata materia omogenea demandata con delega ai comuni e alle province e soprattutto queste ultime hanno maggiormente sofferto di questa situazione, mentre avrebbero potuto meglio rispondere alle esigenze di armonizzazione sul territorio di alcune funzioni essenziali delle regioni.

Ritengo che il terzo comma dell'articolo 118 vada messo in correlazione con gli articoli 128 e 129 della Costituzione. In particolare l'articolo 128 è coerente con tutto l'impianto costituzionale e nel rapporto regione-comune la Carta costituzionale ha voluto evitare una degrada-

zione di esponenzialità dei comuni, enti cioè esponenziali dello Stato e delle regioni. La risposta che la Costituzione dà è che comuni e province sono enti esponenziali dello Stato centrale e non delle regioni.

Ciò pone sia i comuni sia le province in una collocazione autonoma, anche se nel contesto di una necessaria armonizzazione che il costituente non ha individuato, ma che l'evoluzione dottrinarie ha assegnato al Parlamento per gli indirizzi di carattere generale e al Governo, nella sua collegialità, per la funzione di coordinamento. Se è valido l'impianto costituzionale, in particolare la previsione dell'articolo 128, previsione in base alla quale spetta soltanto alle leggi della Repubblica la determinazione delle funzioni, diventa difficile immaginare che possano essere le regioni a disciplinare le funzioni degli enti locali. Una parte della dottrina ha sottolineato questa esigenza, ma c'è stata anche qualche forza politica — che io rispetto — che nella passata legislatura addirittura aveva previsto una sorta di coinvolgimento delle regioni nella disciplina delle funzioni di comuni e province.

L'articolo 129 della Costituzione ci dà la riprova di come si debba articolare l'ente autonomo rispetto allo Stato ed alle regioni. Infatti, tale articolo così recita: « Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale ». Dall'esame combinato di tali disposizioni costituzionali dovremmo ricavare la definizione della natura, del ruolo e delle funzioni degli enti locali, in particolare dei comuni e delle province.

Ritengo che non abbia bisogno di modifiche costituzionali una definizione che consideri il comune e la provincia come enti di governo di interessi generali — il comune — e dell'economia su scala provinciale — la provincia.

Esplicito meglio il concetto: se la Repubblica, nella sua unità ed individualità, riconosce e promuove le autonomie locali, noi dovremmo accedere ad un concetto di Stato delle autonomie e non di Stato che ha anche le autonomie, in quanto il nostro ordinamento costituzio-

nale postula un'accentuazione del ruolo e della funzione delle autonomie locali, che finiscono con l'essere il cardine attorno a cui dovrebbe muoversi la gestione di interessi generali. Ritengo, allora, che si ricavi anche dalla lettura organica della Carta fondamentale la natura dell'ente locale come ente di Governo.

Vorrei ora svolgere alcune valutazioni complessive al fine di discernere cosa noi potremmo eventualmente ritoccare a tal proposito nella Costituzione; ricordo che, peraltro, anche nella mozione approvata dai due rami del Parlamento si accantonavano le tre problematiche: quella relativa all'ordinamento delle autonomie, quella concernente la soppressione della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa e quella riguardante la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, tutti argomenti ritenuti maturi e comunque non derivanti da un impianto modificato della Carta costituzionale.

Sottolineo — l'ho già fatto in un'altra occasione — che, se vogliamo ricondurre nell'alveo costituzionale ruolo e funzioni della regione, dobbiamo vedere se, alla luce del dettato costituzionale, le regioni siano state rispettose di una valutazione complessiva — che veniva anche dal costituente — di ente di legislazione, di programmazione e d'indirizzo. Infatti, è vero che l'articolo 118 consente alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative nelle materie contenute nell'articolo 117 della Costituzione, però è anche vero che immediatamente dopo il costituente si è preoccupato dell'incidenza della funzione amministrativa della regione con riguardo alle autonomie locali. A tale proposito, bisogna sottolineare come indubbiamente il terzo comma dell'articolo 118 o non ha trovato applicazione, o ha trovato disorganica applicazione, o ha trovato, anche dal punto di vista temporale, applicazione precaria.

Quella che il costituente ha immaginato è una tendenza diretta verso un duplice risultato: evitare che la regione diventi un ente amministrativo ed accentuare, di conseguenza, il ruolo della re-

gione come ruolo politico di legislazione, di programmazione e di coordinamento.

Se questo è vero, è necessario verificare se le regioni siano state coerenti rispetto all'impianto costituzionale, in particolare per ciò che concerne il terzo comma dell'articolo 118. Penso che a tale quesito si possa rispondere in maniera non positiva perché l'avverbio « normalmente » contenuto in quel comma è stato interpretato come « eccezionalmente ». Da ciò è derivato uno stravolgimento del ruolo della regione, che non punta più a legiferare per indirizzi generali, ma spesso premia la funzione amministrativa, in tal modo snaturando il suo stesso ruolo poiché avrebbe dovuto fare da cerniera rispetto ad un'organizzazione verticistica dello Stato centrale.

Peraltro, anche l'assenza di armonizzazione dei vari ordinamenti deriva da quello che non ha fatto il legislatore nazionale, ma deriva anche dalle disattenzioni progressive che si sono registrate, a livello di regione, nei confronti delle autonomie locali.

In merito all'articolo 118 vorrei rilevare che, se conveniamo sull'opportunità e la necessità che le regioni recuperino il loro vero ruolo — quello delineato nell'articolo 117 e in parte nell'articolo 118 —, vi è il timore che, se lasciamo l'impianto così come esso è nella Costituzione, le regioni continuino a snaturare il proprio ruolo.

Per quanto riguarda il significato da dare all'avverbio « normalmente », ho esaminato con molta attenzione una proposta di legge relativa alla disciplina delle autonomie locali presentata nella scorsa legislatura dal gruppo socialista del Senato che prevedeva simultaneamente una modifica del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

È mio personale convincimento che l'articolo 128 vada interamente confermato, cioè che debba essere il legislatore nazionale a determinare le funzioni delle province e dei comuni, nell'ambito dei principi generali. Del resto il disegno di legge in discussione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato

propone una legge di principi, con una larga autonomia statutaria e regolamentare a favore dei comuni e delle province, con l'esaltazione del ruolo programmatore, economico e territoriale, della provincia; le funzioni determinate sono strettamente riferite a questo quadro d'insieme, cioè alla programmazione ed alla pianificazione economica e territoriale.

Se l'impianto delle autonomie è coerente con la Carta costituzionale e la provincia, rispetto alla regione, si colloca come un ente che rende esecutivo un impianto programmatore a maglie larghe, ne consegue la necessaria armonizzazione tra funzioni statali irrinunciabili, funzioni regionali e funzioni di pianificazione economica e territoriale delle autonomie, sia delle province, sia dei comuni.

Poiché la programmazione è metodologia di riferimento per tutti i livelli istituzionali, l'armonizzazione potrà avvenire soltanto se riusciremo a trovare un livello centrale di coordinamento che io individuierei nel Senato. Per quanto poi riguarda la programmazione, se vogliamo che abbia una sua valenza dal punto di vista politico e da quello socio-economico, essa non può rimanere astratta enunciazione di principi, ma deve trovare un puntuale riferimento nella Carta costituzionale e nella legge ordinaria, nell'ambito del raccordo istituzionale che io immagino esistere tra Senato, regioni ed enti locali. Solo in questo modo si dà attuazione all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del luglio 1977, che finora è rimasto sostanzialmente sulla carta, perché prevedeva un rapporto ascendente e discendente con i vari livelli istituzionali nella formazione del programma nazionale di sviluppo, che deve determinare direttive, vincoli e priorità.

La regione, con il concorso degli enti locali, elabora la programmazione coerentemente agli obiettivi, ai vincoli ed alle priorità, in un rapporto armonico rispetto al complesso istituzionale; un programma dunque a maglie meno lar-

ghe, ma non tanto strette quanto quelle della programmazione a livello provinciale. Si tratta di una pianificazione territoriale che, ponendo vincoli anche sul territorio dei singoli comuni, può non interferire nell'autonomia costituzionale di questi ultimi solo se immaginiamo, in testa alla provincia, un ruolo di programmazione economica e di pianificazione territoriale con determinati vincoli rispetto ai territori comunali, sia pure dopo aver sperimentato la formula dell'intesa circa le localizzazioni di interesse nazionale. Dunque, una fase di intesa ed una successiva fase decisionale da parte dello Stato.

Concludendo, ritengo che l'articolo 128 della Costituzione non debba essere modificato, mentre potrebbe essere ritoccato l'articolo 118, terzo comma, nel senso di rendere obbligatorio l'esercizio delle funzioni amministrative proprie delle province e dei comuni, per evitare la degradazione del ruolo delle autonomie a mero livello amministrativo.

Ritengo poi che dovrebbe essere confermata la previsione di cui all'articolo 129; so che alcune forze politiche ne propongono una modifica, ritenuta possibile solo dopo aver realizzato una ipotesi di provincia disancorata dalle circoscrizioni di decentramento statale, ma in buona sostanza, così facendo, si eliminerebbe surrettiziamente la figura del prefetto. Ne conseguirebbe la debolezza dell'intero articolo per quanto riguarda le circoscrizioni di decentramento statale; come dice il professor Cassese, anche gli altri uffici di decentramento prolifereranno sempre di più, man mano che lo Stato avvanzerà sul piano del terziario e del quaternario.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Gallo. Ne ha facoltà.

**GALLO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, in un precedente intervento dedicato alla problematica della giustizia mi ero soprattutto soffermato sulla opportunità di affrontare due nodi centrali rappresentati, sul piano del diritto so-

stanziale, dalla presenza di cosiddette fattispecie elastiche estremamente numerose nel nostro sistema legislativo sostanziale; sul piano processuale, dalla necessità di consentire un esercizio di potere discrezionale che però risultasse convenientemente infrenato e guidato. E avevo ritenuto che a soluzione del primo problema si potesse porre l'attuazione di una maggiore tipicizzazione nella costruzione delle fattispecie penali di reato.

Per quanto concerneva invece il secondo problema, strettamente collegato al primo, quello processuale, avevo concentrato la mia riflessione sul problema della motivazione, cioè sulla necessità che si affermi in modo solenne ed inequivoco che l'esercizio di potere discrezionale ha non soltanto come condizione, ma addirittura come presupposto logico-giuridico, quello di una puntuale motivazione da parte dell'organo deputato ad emettere determinati giudizi, si da evitare le cosiddette motivazioni implicite, le motivazioni che si ricavano dalla cosiddetta realtà o logica delle cose, che oggi purtroppo abbondano nelle nostre pronunce giurisdizionali.

Giunti ormai quasi al termine dei nostri lavori, vorrei accogliere il suo invito, signor Presidente, a concentrare prevalentemente su dati normativi costituzionali i nostri lavori. A questo riguardo dico subito che mi permetterò di passare ad un esame rapidissimo di alcuni aspetti degli articoli 24, 25 e 27 della Costituzione. Per alcuni di tali articoli non potrò, allo stato, che presentare alcune considerazioni di carattere problematico; per altri, invece, possiamo già arrivare ad uno stato di proposizione normativa, che dovrebbe segnare quella che potrebbe essere una congrua riforma.

Ho scelto questi articoli perché mi sono stati imposti dalla rivelazione che, mentre in materia di esercizio della giustizia (civile, amministrativa, penale) ciascuna norma costituzionale si pone come criterio di vaglio di legittimità costituzionale delle norme sostanziali o procedurali, che compongono il nostro ordinamento, dal punto di vista penalistico

vediamo un piccolo ma estremamente importante *corpus* di norme che entrano immediatamente e direttamente nella materia penalistica più strettamente considerata: pertanto non norme come quella, ad esempio, dell'articolo 3, che pone un criterio di valutazione per qualsivoglia disposto del nostro ordinamento giuridico, ma disposizioni che, entrando nel vivo della materia, pongono per il legislatore ordinario non (e qui riprendo una vecchia tesi controversa ma alla quale non posso ancora non credere) un dovere di conformità al precetto costituzionale, ma un onere, nel senso tecnico del termine, se non vuole questo legislatore ordinario produrre norme costituzionalmente illegittime.

Allora nell'esame di queste disposizioni della Carta costituzionale, che costituiscono il preambolo generale del nostro ordinamento penale sostanziale e processuale, vorrei cominciare dall'articolo 24 la cui ultima disposizione, quella del quarto comma, mi pare meritevole di una riflessione e di una rilettura.

Siamo nell'ambito della riparazione degli errori giudiziari e qui ci troviamo di fronte ad una norma costituzionale che pone un principio sul quale ovviamente non è possibile discutere, ma lo pone in modo da consentire quella che, con una espressione molto brutta ma sufficientemente significativa, mutuata da un lavoro del collega Oppo, potremmo chiamare la « legge in frode alla Costituzione ». Quando si parla, infatti, della legge che deve determinare le condizioni ed i modi per la riparazione degli errori giudiziari, *nulla quaestio* per quanto riguarda i modi, perché si tratta di stabilire delle procedure che ovviamente non potranno essere determinate e definite che da leggi ordinarie, ma in quel termine « condizioni » si annida una possibilità di equivoco che fino ad oggi ha inficiato la nostra legislazione perché « condizioni » vuol dire anche la determinazione delle fattispecie determinanti, le conseguenze costituite dal sorgere dell'obbligazione di riparazione dell'errore giudiziario.

A me pare che se dal testo costituzionale — ed ecco la proposta concreta — fosse eliminato il termine « condizioni » e si ritenesse che la legge determina i modi per la riparazione degli errori giudiziari, ne risulterebbe e ne risulterebbe estremamente più cadenzato e sottolineato il principio che la riparazione degli errori giudiziari è costitutivo di un obbligo generale dello Stato, mentre le « condizioni » non trovano altra realizzazione che nel fatto stesso dell'errore giudiziario.

La condizione della riparazione attraverso i modi che saranno stabiliti dalla legge ordinaria è rappresentata dall'errore giudiziario. Questa deve essere l'unica, basilare, fondamentale, incontrovertibile condizione che fa scattare quel certo meccanismo.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, ma l'eliminazione del termine « condizioni » non potrebbe portare ad una dilatazione forse eccessiva del concetto di errore giudiziario ?

GALLO. Mi rendo perfettamente conto di questo problema, ma vi è una *ratio* estremamente precisa. L'errore giudiziario è quello rispetto al quale esiste un interesse a farlo valere, perché al di fuori di tale interesse si ha puramente e semplicemente una sorta di elucubrazione accademica, buona per un seminario giuridico, ma non per un'aula di giustizia. Mi pare evidente che, pur essendo la sua osservazione perfettamente calzante rispetto al tema che stiamo discutendo, il pericolo di una dilatazione che verrebbe a convertire le nostre aule giudiziarie in aule in cui si disserta sui massimi problemi, sarebbe completamente fugato una volta che questa regola fosse sussidiata dalla necessaria rilevanza dell'interesse a far valere l'errore.

C'è un principio di rilevanza sul quale oltretutto la nostra giurisprudenza si è ampiamente diffusa, soprattutto negli ultimi anni, anche in particolare per ciò che riguarda la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale, che verrebbe a rap-

presentare un efficace rimedio a quella possibilità innegabile, soprattutto in un costume latino, ma che non dovrebbe paralizzare l'affermazione netta, precisa e definitiva che la condizione della riparazione dell'errore giudiziario è l'errore giudiziario. È ovviamente un errore giudiziario rispetto al quale si abbia un concreto interesse alla rilevazione.

L'articolo 25, primo comma, ci riporta alla tanto dibattuta questione di ciò che debba intendersi per giudice naturale rispetto al quale nessuno può essere distolto, giudice naturale — osserva e postilla giustamente la Costituzione — precostituito per legge.

Ora, signor Presidente, onorevoli colleghi, mi pare che l'aggettivo « naturale », che si rifà ad una tradizione culturale estremamente rispettabile, ma che ha subito non poche lacerazioni, strappi e *vulnera*, possa essere più convenientemente definito. Infatti, la precostituzione per legge è connotazione specifica sulla quale ovviamente non si può discutere; però, occorre ricordare che esempi tristemente ricorrenti nel nostro ordinamento giudiziario conoscevano degli organi non naturali ma precostituiti per legge. La precostituzione per legge non è, insomma, di per sé sufficiente.

A questo riguardo, forse lo sciogliere la qualificazione di naturale in ciò che più realmente ed autenticamente rispondeva alle intenzioni del legislatore costituente, cioè il giudice precostituito per legge, non per scopi politici contingenti, mi pare una garanzia maggiore di quella oggi offerta da una terminologia nella quale può essere fatto rientrare tutto e niente. Il giudice naturale rappresenta la *ratio* della disposizione, ma gli elementi che ne dipanano la testura giuridica nella proposizione normativa che la costituisce debbono essere sciolti ed allora questo giudice naturale, la cui *ratio* sta alla base del primo comma dell'articolo 25 della Costituzione, mi sembra potersi cogliere nel giudice precostituito per legge, non per finalità politiche contingenti.

PRESIDENTE. Se si trattasse di finalità permanenti invece che contingenti ?

GALLO. Direi, signor Presidente, che finalità politiche sono quelle della città, della *polis*, ed ogni legge, se vuole essere davvero una legge e non puramente e semplicemente un'esercitazione dottrina, deve essere volta a finalità politiche. Ritengo, insomma, che una norma giuridica non tesa a finalità politiche rappresenti una sorta di elucubrazione da « anima bella », ma non qualcosa di concretamente giuridico.

Quello che mi preoccupa è il contingente, che poi potrà essere risolto in una terminologia giuridica più appropriata — e qui colgo il senso della sua lucidissima osservazione, signor Presidente —; mi preoccupa quanto trasferisce il motivo politico, che è inerente all'essere parte di una società giuridicamente organizzata, in un motivo di reazione immediata, emotiva, affrettata da ragioni di carattere transeunte o che si spera siano tali. La nostra storia recente è ricca di tentazioni di questo genere, tentazioni che abbiamo fortunatamente saputo evitare, ma rispetto alle quali è opportuno porre un rimedio, un impedimento di natura costituzionale più efficace di quanto non sia questa, tutto sommato neutra ed inutile, espressione di giudice naturale.

BARBERA. Ad esempio, cosa sarebbe stato possibile con questa modifica in concreto ?

GALLO. Non dico che sarebbe stato possibile qualche cosa in positivo; dico che con questa modifica sarebbe impossibile qualcosa che è periodicamente affiorante nel nostro pensiero giuridico. Mi riferisco, ad esempio, a certe proposte di giurisdizione unica con un collegio appositamente formato per combattere il fenomeno del terrorismo o altri fenomeni che imperversano nel nostro paese. Orbene, queste proposte, che ovviamente nascono da esigenze della massima rispettabilità e cadenza, sono però, in buona sostanza, nient'altro che la riscoperta di un tribunale per la sicurezza dello Stato. Mi pare che lo scioglimento del termine « naturale » in una espressione descrittiva



va, che ne impedisca l'equivoca interpretazione, verrebbe ad attuare non tanto qualche cosa di positivo, ma uno scudo contro — ripeto — un movimento che è eternamente riproducentesi, perché fa parte di un meccanismo pendolare per il quale si va dall'azione alla reazione.

Per quanto concerne il secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione, osservavo all'inizio del mio intervento che si può prospettare soltanto qualche considerazione in chiave problematica. Rispetto ad esso le questioni che affiorano sono due e si ricollegano alla formula « in forza di legge » che stabilisce il principio della riserva di legge e l'impossibilità che taluno sia punito. Vorrei incominciare da questo primo aspetto che alla discussione giuridica è stato abbastanza estraneo, salvo naturalmente alcune acutissime e lodevolissime eccezioni.

Quando si afferma che nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso sembra essere costituzionalizzato puramente e semplicemente il principio per cui, in forza di una legge successiva alla commissione del fatto, nessuno può essere punito per questo fatto. Sembra estraneo al dettato costituzionale quel riflesso pure importantissimo dell'articolo 2 del codice penale della retroattività della legge più favorevole. A me sembra rispondente a principi generalmente accolti in quelli che chiamiamo modi e sentimenti di civiltà giuridica rendere costituzionalmente garantita — mi rendo conto che ci sono anche le leggi eccezionali, temporanee, alle quali comunque farò tra breve un cenno — non soltanto l'irretroattività di una legge punitiva, ma, altresì, la retroattività di una legge più favorevole, il *favor rei*. Al riguardo mi sembrerebbe dovere la norma costituzionale — ripeto che si tratta di una riflessione di tipo problematico — escludere quella distinzione, che non possiede se non delle motivazioni di carattere pratico, tra formazione o meno del giudicato. Tutti sanno che la retroattività della legge più favorevole è oggi disposta nel nostro sistema dall'articolo 2 del codice penale quando si tratti

di semplice modifica alla normativa precedente puramente a condizione che non si sia formata cosa giudicata. Molto probabilmente potrebbe essere escogitato un sistema tecnicamente assai semplice per cui anche nell'ipotesi di giudicato...

PRESIDENTE. Una revisione.

GALLO. Sì, ma addirittura, signor Presidente, una revisione con dei criteri già tassativamente configurati dalla normazione penale in modo da rendere il più possibile — uso un termine che noi uomini di legge amiamo poco — automatico quello che dovrebbe essere il processo di adattamento del giudice, che dovrebbe rivedere il precedente giudicato alla stregua della normativa più favorevole semplicemente modificativa.

Ciò mi sembra estremamente importante anche perché la distinzione imperniata sul passaggio o meno in giudicato non può essere difesa di fronte al principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. Abbiamo davvero una disparità di trattamento per situazioni sostanzialmente identiche dovuta solo alla casualità di una minore o maggiore velocità di procedimento qualche volta per casi che sono assolutamente identici.

PRESIDENTE. Questo aspetto del giudicato lo inserirebbe nella Costituzione o lo affiderebbe alla legge ordinaria?

GALLO. Signor Presidente, lo affiderei alla Costituzione, sia pure tenendo presente il principio di cui al precedente articolo 3, per non rendere la Costituzione stessa una sorta di preambolo dettagliato ed analitico della legislazione ordinaria.

Con queste sommarie considerazioni, che vogliono essere soltanto un invito al ripensamento, avrei esaurito l'esame della prima parte di questo secondo comma. La seconda parte: « ... se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso », pone il problema della natura della riserva di legge posta in materia penale.

Oserei dire che l'interpretazione della Corte costituzionale, della giurisprudenza e della dottrina è nel senso della riserva assoluta, ma anche qui — signor Presidente, la prego di sorreggermi in questo mio faticoso andare — vorrei osservare che il concetto è più nominalistico che reale.

Quando si parla di riserva assoluta tutto dovrebbe essere affidato alla legge primaria. Abbiamo invece una serie di norme nelle quali gli elementi in base ai quali vengono assunti non solo provvedimenti individuali, ma anche atti di carattere generale ed astratto, sono deferiti a leggi secondarie, regolamenti o addirittura atti amministrativi. Probabilmente quando Giacomo Delitala osservava che vietare una simile forma di rinvio avrebbe significato isterilire le fonti penali, aveva perfettamente ragione; però un principio di determinazione costituzionale di ciò che è consentito nell'ambito di una affermata riserva di legge e di ciò che invece è fuori di essa, in modo da non lasciare la risposta all'approssimazione del caso concreto, mi parrebbe opportuno.

La proposta è dunque di elaborare quali siano i limiti del rinvio della normazione penale primaria ad una normazione di carattere secondario, e, in qualche caso, ad atti amministrativi, sempre restando nell'ambito del principio della riserva assoluta di legge. In caso contrario, attraverso il ricorso a disciplina penalistica, amplissimamente imperniata su norme penali in bianco, il cui contenuto effettivo è tutto deferito a norme secondarie e qualche volta a provvedimenti amministrativi, la ragion d'essere della riserva assoluta viene svuotata.

La ragion d'essere, signor Presidente, non è tanto quella della garanzia attraverso una maggiore conoscibilità, quanto quella della garanzia attraverso la maggiore tutela delle posizioni dei destinatari delle norme penali, che il dibattito parlamentare — vuoi in via diretta, vuoi in via mediata, ad esempio attraverso la discussione sul decreto-legge — consente: in una materia così importante come

quella della libertà personale, la garanzia rappresentata dal Parlamento mi sembra insostituibile.

Il terzo comma dell'articolo 25 dispone che « Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge. », secondo una precisa riproduzione dei principi sanciti dagli articoli 199 e 200 del codice penale. Per le misure di sicurezza viene ribadita costituzionalmente la pura e semplice esigenza della previsione da parte della legge, ma non si parla della irretroattività, perché questo comma risponde ad una logica che, sul piano concettuale e del pensiero ispirato alla scuola positiva e raccolto dal progetto Ferri per trasferirlo nel codice Rocco, trova una sua giustificazione concettuale perfetta.

Mi domando tuttavia se, essendo il principio in forza del quale la legge che governa l'applicazione di una misura di sicurezza quello della sua concreta applicazione da parte dell'organo giudiziario (e, nel caso di diversità tra questa e la legge di esecuzione, la legge di esecuzione), tale principio non sia tremendamente pericoloso dal punto di vista politico. Infatti, attraverso una normazione di questo tipo, possono essere retroattivamente sanzionate, forse con una severità maggiore di quanto non comporti la sanzione penale propriamente detta, comportamenti i quali erano sì previsti come reati, ma non come tali da prevedere misure di sicurezza. Una normazione di questo tipo potrebbe aprire il varco ad una possibilità di governo politico della normativa rispetto al quale la Costituzione dovrebbe porre un divieto preciso ed assoluto.

A mio avviso, la soluzione sarebbe quella di aggiungere un ulteriore comma, in forza del quale, senza prendere posizione sulla questione puramente dottrinale della natura penale o amministrativa delle misure di sicurezza, si stabilisse puramente e semplicemente che i principi sanciti dai precedenti commi in materia penale si applicano anche alle misure di sicurezza. Il primo risultato immediato sarebbe quello della impossibilità, per

una misura di sicurezza, di essere retroattiva. In proposito vorrei ricordare che le misure di sicurezza possono essere molto più incisive della pena, soprattutto perché indeterminate nel massimo, e quindi offrono una serie di meccanismi in virtù dei quali le libertà personali possono essere terribilmente compresse. Che tutto ciò non sia avvenuto nel periodo fascista si spiega semplicemente ricordando che in quel periodo esistevano misure di prevenzione che non passavano attraverso il filtro della magistratura.

Compito di una riforma istituzionale è quello di porre degli ostacoli in forza dei quali chi volesse violentemente innovare sullo stato di diritto esistente dovrebbe essere costretto al colpo di Stato.

**BARBERÀ.** Quindi le misure di sicurezza dovrebbero essere agganciate ad un fatto.

**GALLO.** Già oggi, salvo le due ipotesi di cui agli articoli 49 e 115, le misure di sicurezza sono sempre agganciate ad un fatto di reato. Non sono però agganciate ad una previsione di misura di sicurezza, il che deve essere tenuto presente quando rifletteremo sull'affermazione della natura personale della responsabilità penale.

Con questo inizio l'esame del primo comma dell'articolo 27. Questo giustifica perché mi parrebbe opportuno che la materia delle misure di sicurezza fosse vista dalla Costituzione in chiusura dello stesso articolo 27: natura personale della responsabilità penale. Si tratta di un principio tra i più civili, che ha avuto una serie di interpretazioni anche da parte della Corte costituzionale che si sono mosse da un minimo verso alcune affermazioni più impegnative ed esigenti. Il minimo era che nessuno può essere chiamato a rispondere per un fatto altrui, e questo ha determinato per esempio la revisione dell'articolo 57, la responsabilità del direttore per i reati commessi a mezzo della stampa; ma era un minimo già assicurato dalla stessa legislazione fascista, tanto è che non mi risulta che nel corso del regime fascista vi siano sta-

te deroghe al principio della responsabilità per fatto proprio.

Poi la Corte costituzionale ha accennato ad un processo di rilettura dell'articolo 27, primo comma, e il « personale » è venuto a significare, soprattutto in una fondamentale sentenza sull'articolo 116 — responsabilità in caso di concorso per un reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti — qualche cosa di più, cioè la necessità che il fatto sia collegato da un principio di colpevolezza, cioè di causalità psicologica, con il soggetto agente.

La Corte costituzionale però si è fermata alla statuizione in ordine all'articolo 116: tutto ciò che concerne quell'abbondante serie di reati aggravati dall'evento, di cui il prototipo può essere rappresentato dall'omicidio preterintenzionale (i reati di questo tipo sono ancora molto numerosi nel nostro sistema), tutto ciò che riguarda — ed è un momento importantissimo nella vita quotidiana del diritto — la disciplina delle circostanze, le quali vengono imputate per il puro e semplice fatto della loro esistenza, indipendentemente da una conoscenza da parte del soggetto agente, tutto quanto riguarda questi temi è rimasto estraneo alla riconsiderazione da parte della Corte costituzionale.

Mi sembrerebbe, signor Presidente, estremamente importante che l'affermazione della natura personale della responsabilità fosse sciolta, nel senso di ribadire che ciò significa — ed è ovvio — responsabilità non soltanto per fatto proprio, ma per fatto proprio colpevole, per fatto proprio che sia sorretto da quei coefficienti di coscienza e volontà che appaiono proiettati non puramente e semplicemente, come oggi è indiscusso nel nostro sistema, sulla fase iniziale della condotta (primo comma dell'articolo 42), ma su tutto il fatto di reato. Il limite della responsabilità penale dovrebbe essere quello della colpa.

**PRESIDENTE.** Questo varrebbe anche per le condizioni, per le circostanze aggravanti ?

GALLO. Anche per le circostanze aggravanti, signor Presidente. Tutto ciò che viene accollato ad una determinata persona dovrebbe essere sorretto dal requisito della coscienza e volontà, se non in atto, per lo meno nei modi e nelle forme che sorreggono un'imputazione a titolo di colpa. Verrebbe esclusa ogni forma di responsabilità oggettiva nel nostro sistema, cioè di accolto a carico di elementi costitutivi essenziali...

PRESIDENTE. E proiettati ?

GALLO. Proiettati sull'intero fatto. Anche il secondo comma dovrebbe avere una scrittura diversa. E qui mi ricollego non tanto alla assai dibattuta questione se la formulazione adottata dal costituente, che a me piace moltissimo, debba essere sostituita da altra (l'imputato cioè è considerato innocente); questa mi sembra tutto sommato una variante nominalistica e discretamente ipocrita.

Vorrei, in definitiva, che fosse conservato l'attuale testo del secondo comma (chiedo scusa se parlo in termini così familiari, ma stiamo trattando di riforme costituzionali e quindi deve essere consentita questa familiarità di approccio); vorrei — dicevo — che fosse conservato il testo del secondo comma dell'articolo 27, ma con un ampliamento che mi pare estremamente importante. Che cosa discende dalla logica dell'affermazione di questo principio, quando venga sistematicamente inteso? Discende naturalmente il ripudio di ogni forma di presunzione, vuoi sul piano sostanziale, vuoi sul piano processuale.

Se la responsabilità penale è personale, se l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva, tutti sentiamo che sarebbe un amarissimo e nemmeno spiritoso scherzo quello di attendere una sentenza definitiva quando però questa potesse essere raggiunta attraverso l'applicazione di schemi presuntivi sia di diritto, sia di procedura penale.

La logica del principio, che nella sua testualità mi pare segnare perfettamente il pensiero del costituente e che è tale da

avere ancora oggi una possibilità di espansione notevolissima, importa che questa espansione sia perseguita fino ad una presa di posizione che escluda dal campo penale la presunzione sia di diritto sostanziale, sia di diritto processuale penale.

BARBERA. Prima della condanna ?

GALLO. No, vorrei addirittura una parte additiva al secondo comma, nella quale fosse espressamente ribadito che, vuoi sul piano sostanziale, vuoi sul piano del diritto processuale, il ricorso alle presunzioni fosse costituzionalmente illegittimo. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato: è questo un principio universalmente riconosciuto.

Il terzo comma esprime anch'esso un principio preciso e degno della maggiore considerazione. Mi rendo conto che mi addentro in una serie di questioni molto delicate; ma quel « devono tendere alla rieducazione del condannato » mi pare politicamente pericoloso nella misura in cui la lettera di questa norma sembra stabilire un sillogismo di questo genere: tu sei stato condannato e quindi sei bisognoso di rieducazione.

Sarà probabilmente una suscettibilità eccessiva, ma sento rispuntare, attraverso una riformulazione così drastica, il fantasma dello Stato etico, nei confronti del quale credo che la Costituzione prenda risolutamente e doverosamente tutte le distanze. Una formulazione la quale specificasse meglio in quali casi...

PRESIDENTE. Di riadattamento alla società !

GALLO. Esattamente, ma se diciamo che ogni condanna è di per sé sintomo e rivelazione di un mancato adattamento alla società, in fondo compiamo una tautologia che può rivelarsi francamente bieca.

Sarebbe meglio fare una precisazione puntuale delle fattispecie, situazioni,

condizioni in presenza delle quali la necessità di rieducazione venga effettivamente a porsi. Non sto parlando di accadimenti che sono già avvenuti, parlo in prospettiva; mi preoccupo di nuovo di quello che deve essere il senso di una costituzione rigida: non soltanto porre un'astratta gerarchia *Stufenbau* tra le varie fonti del diritto, ma porre il legislatore ordinario nella necessità di rompere con schemi e principi costituzionali, se vuole realizzare determinati risultati.

È alla fine dell'articolo 27 che collocherei appunto, signor Presidente, onorevoli colleghi, la norma concernente le misure di sicurezza, norma che mi pare dovrebbe suonare nel senso che i principi di cui ai commi precedenti si applicano alle misure di sicurezza. Tutto questo con un guadagno innegabile: affermazione dei principi della personalità anche per le misure di sicurezza; affermazione del principio dell'irretroattività della misura di sicurezza non prevista al momento della commissione del fatto, pur contemplato come reato o quasi reato, perché la misura di sicurezza si possa applicare; esclusione — qui arriviamo ad un punto, signor Presidente, di importanza fondamentale —, una volta raccolta la raccomandazione in ordine all'esclusione delle presunzioni, di ogni sistema che consideri presuntivamente la pericolosità sociale. Già la Corte costituzionale ha dato un vigoroso colpo a questo sistema quando, a proposito dell'articolo 222 del codice penale, ne ha decretato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non sottopone il malato di mente ad un concreto riesame, quando gli deve essere applicata la misura di sicurezza. Quest'ultima, presuntivamente applicata soprattutto al soggetto capace di intendere e di volere, appare nient'altro che un doppiopone vessatorio della sanzione penale: aumentiamo pure i limiti delle sanzioni penali per renderli il più possibile congrui alla gravità dei fatti commessi, ma non permettiamo questo *escamotage* attraverso il quale la condanna ad un certo numero di

anni di reclusione si può tradurre in una condanna a vita, attraverso il meccanismo di applicazione presuntiva delle misure di sicurezza.

Mi avvio rapidamente, signor Presidente, alla fine del mio intervento, con un richiamo al secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione. L'espressione « fatto commesso » è stata interpretata, soprattutto dalla dottrina più recente, nonché da recenti pronunce della Corte costituzionale, nel senso che deve trattarsi di fatto tipicizzato, cioè tassativamente configurato dalla disposizione di legge. Mi pare che questo principio dovrebbe essere accolto nella Carta costituzionale perché, introdotto nella Carta costituzionale attraverso un'esigenza di tipicizzazione che in fondo era già contenuta negli articoli 1 e 2 del codice penale attualmente vigente, rappresenterebbe il preambolo, l'introduzione più acconcia ad una revisione dell'istituto del concorso di persona nel reato che, attraverso la formulazione tautologica dell'articolo 110 del codice penale — concorre nel reato chi concorre nel reato —, permette soluzioni di tipo giudiziario estremamente pericolose, incerte e tali da mortificare la sicurezza del diritto.

Si tratterebbe, in altri termini, di riprendere la grande lezione che ci viene dal progetto Ferri Mortara nella clausola generale di responsabilità a titolo di concorso arricchendo, però, di motivi tipicizzanti in via interna ciò che si intende per condotta di concorso nel reato ed impedendo, quindi, quelle conclusioni che si possono trarre da una definizione normativa, che è altresì disciplinante, che non fa che ripetere la rubrica, il che mi sembra, oltretutto, completamente contrario, alieno, difforme da una ordinata esigenza di tecnica legislativa.

Sono questi, signor Presidente, gli spazi, i rilievi che ho voluto condurre su questo gruppo di norme più direttamente afferenti la materia penale. Chiedo scusa del nazionalismo di materia che, dovendo trattare di problemi della giustizia, mi

ha condotto a parlare esclusivamente del campo di cui mi occupo. Non si tratta, però, di nazionalismo di materia: ritengo che veramente in questo momento il diritto penale rappresenti il terreno sul quale si risolvono — non voglio usare il brutto termine « si giocano », perché sa-

rebbe non consono alla gravità delle cose che dobbiamo trattare — i problemi della libertà.

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di giovedì 25 ottobre 1984, alle ore 9.

**La seduta termina alle 10,40.**

35.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 OTTOBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

### INDICE

<b>Comunicazione del Presidente:</b>	PAG.		PAG.
PRESIDENTE .....	631		
<b>Presentazione dello schema di relazione conclusiva:</b>		SPAGNOLI .....	632
PRESIDENTE .....	631	BARBERA .....	640
<b>Seguito del dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie:</b>		BENEDETTI .....	646
	PAG.	FRANCHI .....	653
PRESIDENTE .....	632, <i>passim</i>	RUSSO .....	660

PAGINA BIANCA



**La seduta comincia alle 9.**

RUSSO, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 19 ottobre 1984.

(È approvato).

**Comunicazione del Presidente.**

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato, senatore Cossiga, ha chiamato a far parte di questa Commissione il senatore Bollini, in sostituzione del senatore Colajanni, dimissionario. Desidero dare il benvenuto nella nostra Commissione al senatore Bollini.

**Presentazione dello schema di relazione conclusiva.**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come avete visto, ho fatto distribuire uno schema di relazione conclusiva; devo tuttavia avvertirvi che si tratta di un documento né definitivo né completo. Non è definitivo poiché è soltanto una prima stesura e potrà essere completato con i suggerimenti che scaturiranno nel corso del dibattito in Commissione; non è completo poiché mancano ancora i capitoli relativi al sistema elettorale, alla giustizia, ai diritti di libertà e di partecipazione, al governo dell'economia, ai sindacati e alle relazioni industriali, alla pubblica amministrazione ed al sistema delle autonomie.

Lo schema di relazione conclusiva contiene, oltre ad alcuni richiami ai nostri precedenti lavori, una trattazione delle questioni riguardanti la democrazia diretta e la partecipazione popolare; gli

istituti di democrazia rappresentativa (quindi il Parlamento); il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento; le fonti normative e il Presidente della Repubblica.

Si tratta di una materia abbastanza vasta, che attiene all'organizzazione del nostro sistema costituzionale.

Lo schema di relazione è stato da me redatto utilizzando non solo quanto è emerso dal dibattito in Commissione, ma anche il risultato delle lunghe discussioni avvenute nell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. In quegli incontri si sono registrati punti di convergenza, tentativi di mediazione e ipotesi alternative che saranno analizzate nel loro complesso.

Entro il 6 novembre sarò in grado di presentare alla Commissione lo schema completo di relazione conclusiva, comprendente anche i temi al nostro esame. In tal modo si potrà giungere in tempi ravvicinati alla discussione sul complesso della riforma che intendiamo attuare.

Per ragioni di economia del dibattito non intendo soffermarmi sul merito delle questioni. Desidero solo rilevare che su alcune questioni esistono — e non potevano mancare — posizioni, che ritengo pregiudiziali. Il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale ha presentato un proprio disegno organico di riforma che in sé è coerente e al quale non rinuncia; vi è poi una posizione del gruppo comunista a favore del monocameralismo che è stata ripresa da altri gruppi della sinistra e dallo stesso Movimento sociale italiano-destra nazionale. Anche in questo caso nessuna delle parti rinuncia alle proprie posizioni pregiudiziali. Devo però dare atto che, nonostante ciò, tutti hanno dato un contributo alla stesu-

ra dello schema di relazione. Naturalmente la relazione finale registrerà anche le posizioni di dissenso. Quanto al merito, ripeto, non intendo soffermarmi, ma desidero sottolineare che, diversamente da quanto avviene per il normale iter legislativo, dove vengono presentate delle relazioni sulle quali poi si basa il dibattito, le proposte che provengono dal dibattito svolto nella nostra Commissione sono inglobate nella stessa relazione. Questa è stata la scelta effettuata dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, per consentire al Parlamento di effettuare liberamente le proprie scelte.

**Seguito del dibattito sui temi concernenti la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito del dibattito sui temi concernenti la giustizia; i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie ».

È iscritto a parlare il deputato Spagnoli. Ne ha facoltà.

SPAGNOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi soffermerò soltanto su alcuni temi della giustizia in quanto l'intervento del senatore Gallo, per quanto interessante, credo abbia esulato dalle questioni che hanno fatto oggetto dell'attività della nostra Commissione.

I gravi problemi che investono la giustizia nel nostro paese non hanno alcun riferimento all'impianto che la Costituzione ha voluto dare al sistema nel suo complesso e alla collocazione della magistratura nel quadro dei poteri dello Stato nonché al sistema di norme che ad essa si riferisce. Semmai essi traggono ragione, almeno per larga parte, dalla mancata attuazione dei principi stabiliti dalla Co-

stituzione e degli adempimenti da questa prescritti. Le scelte dei costituenti hanno ricevuto, nel corso della travagliata esperienza pluridecennale, una indiscutibile conferma. Il principio della inadempienza e dell'autonomia della magistratura, e con esso quello della soggezione del giudice soltanto alla legge, con la conseguente sottrazione del giudice ad ogni rapporto di dipendenza da soggetti esterni, ed ancora la distinzione dei magistrati tra loro solo per diversità di funzioni, con la conseguente esclusione di ogni subordinazione all'interno dell'ordine, hanno consentito alla magistratura, a partire dal momento in cui questi principi hanno potuto esplicarsi pienamente, di svolgere un ruolo essenziale nel sistema delle istituzioni e di costituire un caposaldo per la difesa della nostra democrazia nei momenti drammatici. Tutte le vicende della nostra storia di quasi quarant'anni, a partire da quelli in cui i principi di indipendenza, al pari di tante altre norme costituzionali, erano rimasti sulla carta per proseguire poi con il periodo nel quale vi è stata una lunga e tenace battaglia per dare corpo e per difendere l'indipendenza dei magistrati, ci consentono di poter affermare che i guasti del sistema che tutti abbiamo denunciato — e per rimediare ai quali, almeno per gli aspetti che attengono alle istituzioni ed al funzionamento dello Stato, ci troviamo qui insieme a lavorare — sarebbero stati e sarebbero ora drammaticamente più gravi se la magistratura fosse stata anche solo parzialmente asservita, se non avesse potuto liberamente esercitare la sua funzione di controllo del rispetto della legalità nei confronti di tutti, anche di chi esercita funzioni elevate nella pubblica amministrazione e del mondo economico.

Certo, l'evoluzione che si è venuta via via determinando nel ruolo della magistratura ha suscitato e continua a suscitare non poche discussioni. Il tipo di sviluppo del paese, la difficoltà e talora la paralisi dell'amministrazione, la lentezza della produzione legislativa, il succedersi e l'intensificarsi di fatti degenerativi della

cosa pubblica hanno moltiplicato le occasioni di intervento giudiziario nei confronti del manifestarsi di queste patologie o per penetrare nei vuoti o per rimuovere l'inerzia, creando talora sovrapposizioni e confusioni di competenze e ragioni di conflitto con altri poteri dello Stato. La supplenza giudiziaria, nella diversa considerazione che a tale termine viene data o nella stessa valutazione di una prassi che si è andata via via più estendendo, va analizzata attentamente per comprendere non solo le ragioni ma anche gli indirizzi, assai spesso volti al bisogno di tutela di beni costituzionalmente protetti, bisogno non altrimenti soddisfatto, o per altro verso anche alla contestazione della volontà del legislatore.

Il problema esiste ed è serio, anche per il carattere di ambiguità dell'esercizio della supplenza e per i rischi continui di conflitto nonché per la insicurezza nell'esercizio dei poteri discrezionali da parte della pubblica amministrazione, ma la sua soluzione richiama ancora una volta la responsabilità di chi tarda ad affrontare riforme, di chi tarda, ad esempio, a riconsiderare i reati contro la pubblica amministrazione in termini che tengano conto dei nuovi e diversi compiti da questa acquisiti, o a definire gli spazi di discrezionalità, o a dare vigore e credibilità al sistema dei controlli, rompendo prassi che subordinano l'applicazione di principi alla composizione di interessi interpretativi, o infine di chi non intende rinunciare ad opporre difese fondate su pretese sempre più ingiustificate di impunità di fronte alle profonde esigenze di generalizzazione di controlli di legalità e di attuazione della legge.

Profondamente errato ed inaccettabile appare invece il ricorrente tentativo, ogni volta che si presentano difficoltà e tensioni, di incidere in vario modo, diretto ed indiretto, sulla indipendenza dei magistrati, in particolare del pubblico ministero, con soluzioni tendenti ad apprestare in vario modo controlli esterni o strutture interne fortemente gerarchizzate, sulle quali più agevole è l'esercizio di forme più o meno indirette di controllo.

In questo dibattito — almeno allo stato — non sono state ripresentate, o lo sono state in maniera assai cauta, proposte che sino a non molto tempo fa erano state avanzate in forma ufficiale da esponenti autorevoli di alcuni partiti politici. Mi auguro che ciò non avvenga nel prosieguo del dibattito, ma voglio fin da ora affermare che esse troverebbero in ogni caso il nostro assoluto dissenso e la ferma opposizione della parte politica alla quale appartengo. Noi non solo riteniamo che debbano essere difesi i principi contenuti nella Costituzione, che garantiscono l'indipendenza dei magistrati, compreso il pubblico ministero, ma vogliamo anche che ogni modifica dell'ordinamento giudiziario si muova nella direzione indicata dai costituenti. Sappiamo che il rispetto di questi principi comporta talora dei prezzi che una politica di riforme può attenuare ma non eliminare, o eliminare del tutto, ma riteniamo che l'essenzialità della democrazia di una magistratura non asservita o non controllata dal potere politico deve in ogni caso evitare che si incida sui meccanismi delicati su cui si articola e si fonda l'indipendenza della magistratura.

Credo che in questo quadro di fondo e muovendo da queste premesse si debba e si possa affrontare la questione maggiormente dibattuta in ordine ai temi della giustizia, quella su cui più intensi sono i contrasti: la questione del Consiglio superiore della magistratura, del suo ruolo, della sua struttura e composizione funzionale. Da qualche anno a questa parte sono stati mossi a questo istituto, voluto dal costituente come strumento essenziale di garanzia e della tutela della indipendenza, critiche e rilievi polemici. Non vi è dubbio che esistano problemi di funzionalità che richiedono interventi riformatori, del resto sollecitati e messi in luce dagli stessi componenti del Consiglio superiore della magistratura — di questo Consiglio come dei precedenti — e che credo meritino una adeguata attenzione anche da parte nostra, ma non è questo il punto su cui si concentrano le polemiche e da cui muovono le proposte di riforma

anche della Costituzione. Infatti ciò che si addebita al Consiglio è soprattutto la sua politicizzazione e la pretesa di assumere un ruolo di indirizzo politico in ordine alle questioni che attengono la giustizia. Le proposte di riforma che sono state avanzate per cercare di ovviare a questi difetti sono quelle di ridurre la presenza nel Consiglio della componente eletta dai magistrati, cui soprattutto si addebita un eccesso di politicità. Tornerò sulla questione della politicizzazione per cercare di comprendere il vero significato che si dà a questa parola, quasi mai accompagnata da riferimenti concreti, ma voglio sin d'ora dire che i rimedi che sono stati affacciati, quand'anche si desse credito alla denuncia del male, non appaiono affatto idonei, anzi si appalesano fortemente contraddittori o comunque non seriamente perseguibili sul terreno istituzionale. L'aumento della proporzione a favore della componente eletta dal Parlamento, infatti, altro non significherebbe che accrescimento del peggiore volto della politicità, cioè la partitizzazione del Consiglio superiore della magistratura, la penetrazione ancora più massiccia degli apparati di partito e il peso sempre crescente ed egemonizzante delle maggioranze di Governo.

È stato autorevolmente affermato da un membro dell'attuale Consiglio che anche per gli esempi che vengono dati da organismi pubblici — ad esempio le delegazioni dei partiti al Governo — emerge la tendenza a considerare la condotta dei singoli componenti in chiave di esecuzione di ordini dei partiti o di ribellione agli stessi, anche quando tale schematizzazione è del tutto priva di fondamento. La costituzione in gruppi, se ha poi qualche ragione per i magistrati, come riflesso del sistema elettorale della loro elezione, non ne ha affatto per quanti sono nominati dal Parlamento, che dovrebbero rappresentare tutti coloro che li hanno eletti, evitando di costituirsi in gruppi di partiti. Ho riletto la relazione su questo punto della Costituzione; il relatore, onorevole Leone, diceva che gli elementi estranei alla magistratura, pur venendo eletti dal

Parlamento, non possono essere qualificati come espressione di un orientamento politico; che nessuno può nascondersi che, nell'elezione di tali membri, giocano un certo ruolo le preferenze di colore politico, ma non si può sostenere che i membri eletti dal Parlamento entrano nel Consiglio superiore della magistratura in funzione politica, come espressione di una parte politica.

È davvero così? È veramente questa la situazione, di fronte ad una prassi che addirittura ricalca l'organizzazione del Parlamento? E quale significato assumerebbe l'aumento del numero dei membri eletti dal Parlamento, se non quello di un'ulteriore estensione del dominio dei partiti, di una volontà di controllo sulla magistratura, cui si addebita di aver esercitato un eccessivo controllo di legalità sulle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato?

Quanto al rimedio che si propone per questo organo (a simiglianza della Corte costituzionale) nel senso di ridurre ad un terzo la componente eletta dai magistrati e prevedere la nomina di un altro terzo da parte del Presidente della Repubblica, a mio avviso si presentano ostacoli di carattere istituzionale; si manterrebbe inoltre la finalità politica di penalizzare la magistratura, dimezzando la sua attuale presenza nell'organo di autogoverno. Ritengo che dal punto di vista istituzionale sia un fatto anomalo che chi presiede un organismo così importante (chiunque egli sia, anche la persona più degna) abbia il potere di nominare un terzo dei componenti del collegio. Questo discorso vale soprattutto per il Consiglio superiore della magistratura, per il quale la Presidenza affidata al Capo dello Stato fu voluta come essenziale espressione di garanzia: un ruolo divenuto sempre più importante in situazioni contrassegnate da una crescita di tensioni e di conflittualità. Nello svolgimento di questo ruolo, il Presidente deve essere completamente libero, e altrettanto libero deve essere il comportamento di ciascun membro; ma soprattutto il Presidente deve avere completa libertà in quanto deve richiamare i

membri alla propria responsabilità, potendo arrivare anche alla misura estrema dello scioglimento. La soluzione indicata, pertanto, non solo susciterebbe diffuse perplessità a causa di questi aspetti di carattere istituzionale, ma assumerebbe — come ho detto — il segno di una penalizzazione, di una riduzione massiccia della presenza della magistratura nel proprio organo di autogoverno; se la rappresentanza della magistratura fosse ridotta a questo tipo di minoranza, davvero non si potrebbe più parlare di un reale autogoverno (non certamente inteso come una rappresentanza corporativa); sarebbe invece un ulteriore fattore che contribuirebbe alla diminuzione della garanzia di indipendenza, o almeno così sembrerebbe agli occhi dei magistrati.

Mi sia consentito ancora un ricordo, che il presidente Bozzi avrà certamente più vivo di me. Ho riletto quanto venne affermato in sede di Assemblea costituente dallo stesso relatore Leone e cito: « Va detto a coloro che volessero muovere verso una partecipazione più ampia di elementi estranei, che tale tentativo costituirebbe un regresso dell'indipendenza della magistratura ». E poi perché questa modificazione nella composizione del Consiglio superiore della magistratura? In che cosa consisterebbe questa politicizzazione del Consiglio stesso, che a detta di molti — e per ultimo del senatore Vassalli — sarebbe stata espressa soprattutto dalla componente eletta dai magistrati? Quali sono gli episodi che denuncerebbero questo processo, che parrebbe avvenuto, tra l'altro, soltanto nel corso dell'ultima tornata dei lavori del Consiglio superiore della magistratura, in quanto questi addebiti sono, nella sostanza, recenti? Certo, alcune novità nell'atteggiamento di questo Consiglio vi sono state; le accuse di politicizzazione cominciano ad apparire in coincidenza con la decisione sulla pubblicità dei lavori, con alcuni interventi incisivi e rigorosi verso gli inquinamenti della loggia P2, con la costituzione dello speciale Comitato antimafia, con gli interventi compiuti per risolvere pesanti situazioni che si erano

determinate in alcuni uffici giudiziari, con la ferma ripulsa verso gli attacchi portati all'indipendenza della magistratura. Ma tutto ciò non ha nulla a che vedere con la politicizzazione, è piuttosto espressione di compiti del Consiglio superiore della magistratura che, liberandosi dal peso eccessivo di remore corporative, vuole farsi carico di attuare disinquinamenti rispetto a condizionamenti e interferenze di poteri nella magistratura, per restituire a quest'ultima un'immagine di limpidezza.

Se si vuole cambiare la Costituzione con operazioni penalizzanti la magistratura, occorre davvero che fatti, casi, situazioni, siano indicati e precisati, altrimenti si ha la sensazione che il rituale richiamo all'eccessiva politicizzazione voglia costituire un alibi, uno strumento per tentare di ridurre in via indiretta il peso dei magistrati nel Consiglio. Nella realtà, a mio avviso, quando si pongono questi problemi, ciò che non si coglie — o che non si vuole cogliere — a sufficienza, è il fatto nuovo, e forse unico, rappresentato da una situazione determinatasi all'interno della magistratura; alle contrapposizioni personali e tradizionali si è sostituito un profondo e teso dibattito sul ruolo della magistratura e sulle funzioni dei giudici. Ciò che si è restii a comprendere è la modificazione dell'orientamento culturale di gran parte dei giudici, i quali (come è stato scritto da un costituzionalista ex magistrato) hanno compreso che il ruolo di un giudice indipendente non deve essere quello, troppo spesso assunto in passato, di un funzionario che esprime, a occhi più o meno bendati, la volontà degli altri poteri dello Stato, bensì quello di un gruppo di tecnici del diritto capaci non solo di leggere e di interpretare le disposizioni legislative, ma anche di cogliere e perseguire i valori in base ai quali devono essere risolte le alternative relative all'impiego delle varie tecniche interpretative, per tradurre i risultati di questa elaborazione in decisioni appropriate ai fatti al loro esame. Questo processo culturale è alla base della dialettica che si è aperta nella magistratura e del for-

marsi di un pluralismo vivo, che si è realizzato nelle correnti, e che sarebbe profondamente negativo contrastare, appiccicando a questo processo, così serio, così importante, così discusso, la generica etichetta della politicizzazione. Certo, da tutto questo possono sorgere — e sorgono — anche aspetti negativi, tra cui una spinta all'elettoralismo: questo fatto va denunciato e combattuto dagli stessi magistrati, se vogliono mantenere alto il livello di un confronto sul terreno culturale e dei valori, e se vogliono impedire la formazione di gruppi cristallizzati di potere. Ma sarebbe davvero negativo un intervento esterno che non potrebbe che apparire realmente punitivo, in qualche modo soffocante dello sviluppo di questa dialettica che è espressione della vivacità della società italiana e anche della consapevolezza del ruolo elevato di una magistratura che voglia essere veramente indipendente. Per questo io sono fermamente contrario a qualsiasi modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura, nella proporzione delle sue componenti; questa non è soltanto un'opinione personale, è l'opinione della parte cui appartengo. Per le stesse ragioni noi siamo contrari (anche se la questione non riguarda modifiche costituzionali) a cambiare il sistema elettorale proporzionale; che una larghissima maggioranza parlamentare, sostenuta dal consenso di tutta la magistratura, introdusse nel 1975: ritengo che non si debba alterare l'attuale sistema, salvi naturalmente i correttivi necessari dopo la sentenza n. 87 del 1982 della Corte costituzionale. La scelta di mantenere inalterata la struttura del Consiglio superiore della magistratura e di non modificare le linee portanti del sistema elettorale varato nel 1975 non sta certo a significare, come ho già detto, che non si debba intervenire su alcuni aspetti organizzativi dell'organo bisognosi di profonde modifiche.

Indubbiamente uno dei mali che occorre contrastare è costituito dalla pratica della lottizzazione, su cui da tempo si è aperta un'ampia riflessione all'interno della magistratura, anche per effetto di

una denuncia partita dall'interno del Consiglio medesimo. Questa è una prassi che non può certo trovare rimedio con nuovi marchinegni elettorali che frantumino ulteriormente la rappresentanza, ma nella consapevolezza che proviene da parte dei componenti togati della magistratura che le scelte correntizie conducono al prevalere di spinte clientelari sui programmi e sulle ragioni di tensione ideale, portando un forte discredito al principio e alla organizzazione dell'auto-governo, con il pericolo di aprire la strada al ritorno di velleità del passato.

Il migliore funzionamento delle istituzioni, la trasparenza delle decisioni, l'accurata valutazione che deve precedere la nomina alla direzione degli uffici, la capacità di far valere con determinazione sul terreno disciplinare le responsabilità dei magistrati, gli interventi diretti a rompere deviazioni ed inquinamenti in singoli uffici giudiziari, la rottura con la pratica della lottizzazione, sono condizioni essenziali perché il Consiglio superiore della magistratura possa svolgere, con la medesima forza e credibilità, la sua funzione essenziale di tutela della indipendenza dei giudici.

Ma altre riforme possono essere adottate, dando, ad esempio, maggiori poteri deliberativi alle commissioni o rivedendo le funzioni della sezione disciplinare.

Signor Presidente, desidero sottolineare uno dei pochi aspetti per cui credo si possa aprire una discussione, relativo ad alcuni aspetti costituzionali. Io credo che il rinnovamento del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura ponga dei problemi sia in relazione ad una esigenza di continuità, sia in relazione ai tempi necessari per venire a conoscenza di tutti i meccanismi che sono alla base dell'attività dell'organo.

Varrebbe la pena di riflettere se non sia il caso di adottare quegli stessi criteri di sfalsamento dei tempi che sono stati già adottati per la Corte costituzionale, in modo che il rinnovamento non avvenga integralmente, ma possa effettuarsi senza interrompere la necessaria continuità di funzionamento.

Credo che il sistema adottato per la Corte costituzionale ci abbia aiutati ad ovviare agli inconvenienti che ho lamentato.

In questo modo, il Consiglio superiore della magistratura potrà assumere meglio la funzione di raccordo tra l'attività giudiziaria e gli altri poteri dello Stato, in particolare il legislativo. Un raccordo che deve trovare (e questa sarebbe un'opportuna modifica della Costituzione) forme istituzionalizzate di collegamento con il Parlamento, in occasione della presentazione della relazione alle Camere.

Il senatore Vassalli ritiene, invece, di escludere questa funzione, e di affidarla al Ministro di grazia e giustizia. Ma occorre dire che la sua indicazione trova davvero un *handicap* pesante nella esperienza negativa maturata in tanti anni su ciò che è e che è divenuto il Ministero di grazia e giustizia.

La Costituzione con l'articolo 110 istituisce il Consiglio superiore della magistratura, stabilendo altresì i compiti e le funzioni residuali spettanti al Ministro di grazia e giustizia, cioè l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi all'ordine giudiziario. Liberatosi da altri compiti attinenti allo *status* dei magistrati, il Ministro di grazia e giustizia avrebbe potuto dedicarsi ad un esclusivo impegno a questi limitati compiti.

Ma ciò non è avvenuto. L'azione del Ministero di grazia e giustizia nel corso degli anni è divenuta tanto deleteria da essere la causa del degrado dell'amministrazione giudiziaria. Il lamento è generale, di tutti: mancanza di strutture, organici incompleti, mancanza dei mezzi più elementari, immensi ritardi di innovazione tecnologica, quote di bilancio ridotte a limiti irrisori, incapacità di innovazione e di semplificazione del funzionamento. Il banco di prova più illuminante è stata l'incapacità che persiste e non accenna a modificarsi, di intervenire sulle circoscrizioni giudiziarie disegnate ancora sul modello del primo decennio di questo secolo. Questo è un riflesso impressionante della incapacità di programmare, di decidere, di rompere i condizionamenti.

L'estrema povertà dei risultati è impressionante: è stata sufficiente una riforma ispirata ad una mera razionalità, come quella dello spostamento delle competenze, per creare problemi nella organizzazione giudiziaria e la responsabilità dei vari ministri succedutisi, salvo qualche rara eccezione, è impressionante.

Non è davvero possibile riabilitare questo Ministero dal pluridecennale fallimento, incapace di riformare persino sé stesso e di rinnovare strutture anchilosate ed obsolete.

Occorrerebbe poi comprendere bene a che tipo di rapporto si fa riferimento e penso che l'accento che ha fatto il senatore Vassalli al commissario della giustizia, un tema che era stato in precedenza ricorrente nel dibattito nella sua parte politica, anche se non « coltivato » in questa sede, non mi tranquillizza.

Si è parlato a questo proposito dell'azione disciplinare che compete al Ministro di grazia e giustizia.

**BENEDETTI.** Spesso il partito socialista cambia le proprie proposte. È segno di una ricerca fervida.

**SPAGNOLI.** Da tempo noi abbiamo proposto che l'azione disciplinare sia rimessa esclusivamente al Ministro di grazia e giustizia perché la soluzione che la attribuisce anche al procuratore generale della Cassazione si è rivelata a mio avviso negativa, per effetto di scarichi reciproci di responsabilità. Nella realtà noi non sappiamo nulla sul numero delle azioni disciplinari promosse dal ministro, nulla del loro esito, nessun rapporto è stato mai presentato al Parlamento, nonostante le numerose richieste.

Nella sostanza il ministro ha finito per attendere le iniziative del procuratore generale e il procuratore generale ha atteso quelle del ministro, determinando così una situazione di stallo e di inerzia generale.

Quando si parla di responsabilità dei magistrati vi è da chiedersi in quanti casi il ministro e il procuratore generale abbiano fatto buon uso del loro potere o

quante volte, per considerazioni di varia natura e per la concorrenza delle due titolarità dell'azione disciplinare, tutto sia rimasto assolutamente fermo.

La via di uscita per noi è quella di tornare alla Costituzione e al suo dettato originale, che prevedeva la facoltà dell'azione disciplinare in capo al Ministro di grazia e giustizia, eliminando la titolarità dell'azione del procuratore generale presso la Cassazione, aggiunta, a mio avviso, in modo incostituzionale dalla legge n. 195 del 1958. Non dimentichiamo che oltre tutto il procuratore generale è anche membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura.

Noi sosteniamo la facoltà e non l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, in quanto l'iniziativa del ministro ha sempre un margine di discrezionalità politica di cui ovviamente si dovrà occupare il Parlamento, utilizzando la propria funzione ispettiva. Per questo non è concepibile una iniziativa disciplinare obbligatoria. In altri termini, nel caso il ministro ritenesse di non dover iniziare l'azione disciplinare per motivi diversi dall'eventuale valutazione di insussistenza dell'illecito, ne dovrebbe dare comunicazione alle Camere, precisando le motivazioni. È necessario che tale comunicazione abbia natura diversa rispetto all'istituto dell'archiviazione su cui, in caso di insussistenza del fatto, il Consiglio superiore della magistratura può esprimere una diversa valutazione. Ora l'azione disciplinare in capo al ministro non solo esclude la obbligatorietà della sua iniziativa, ma non consentirebbe neppure una obbligatorietà concorrente dell'azione disciplinare del procuratore generale; ma allora non si capisce perché resti un'azione necessariamente facoltativa in capo al ministro quando c'è l'obbligatorietà dell'azione disciplinare del procuratore generale. Si creerebbe una situazione assurda, incomprensibile: la scelta va fatta e la scelta che noi facciamo rispetta quella che è stata la scelta della Costituzione, con una articolazione che a nostro avviso può e deve essere precisata, ma che consente che pesi sul ministro la responsabi-

lità politica allorché ritiene di non dovere, per motivi politici, iniziare l'azione penale, ed è una responsabilità di cui deve rispondere davanti alle Camere.

Obbligatoria invece, a nostro avviso, deve rimanere l'azione penale, ma non, come diceva il senatore Vassalli, per rispetto a tabù intoccabili, ma per l'intima e profonda convinzione della sua rispondenza a profonde esigenze di giustizia e di uguaglianza e per la inconcepibilità nel nostro paese di un diverso sistema, che riproporrebbe necessariamente il problema di un controllo politico sulla magistratura.

È vero che esistono situazioni per le quali si creano disparità — nel senso che ci sono processi che si fanno prima ed altri che si fanno dopo, alcuni che cadono in prescrizione ed altri che sono celebrati con urgenza — ma questi inconvenienti devono essere risolti con un grande sforzo di rinnovamento delle strutture della giustizia, che è più che mai essenziale. Occorrerebbe un grande sforzo di programmazione di cui, per la verità, non vedo traccia. Ma le riforme su cui in questo momento lavorano le Camere sono valide, anche se occorrerebbe procedere più rapidamente, perché ormai i tempi incalzano.

Non poco impaccio deriva all'attività giudiziaria dalla congerie disordinata di leggi, dalla produzione quantitativa e dalla pessima fattura qualitativa; e qui, signor Presidente, i problemi della giustizia si saldano anche con quelli della delegificazione. Io credo che una soluzione seria data al problema della delegificazione, consentendo un riordinamento nella grande produzione legislativa e soprattutto dando alle Camere la possibilità di legiferare per grandi linee, aiuterebbe fortemente l'attività della magistratura che oggi è veramente schiacciata dalla congerie di leggi e vede resa più complessa la sua attività dalle difficoltà interpretative. Alla delegificazione si salda in qualche modo un'esigenza di depenalizzazione e di degiuridizzazione. Noi abbiamo già depenalizzato nel corso di questi anni, ma credo che dovremo farlo an-



cora, sia pure entro limiti non eccessivi, dal momento che occorre pur sempre che alcuni fatti illeciti continuino a mantenere la caratteristica di reato. Devo ugualmente dire che anche la fiducia su istituti come il patteggiamento non deve superare certi limiti: in certe situazioni è necessario che il processo si faccia, che processualmente si accerti la verità e, di conseguenza, è necessario che non si superino quei limiti che contrasterebbero con la Costituzione e, secondo me, con un interesse generale. Su questo terreno, dunque, c'è l'esigenza di trovare una soluzione — credo ne abbia parlato anche il senatore Vassalli —: nel nostro paese oggi ci sono due milioni settecentomila cause di incidenti stradali; calcolando mille cause per giudice abbiamo duemilasettecento giudici impegnati per incidenti stradali e quindi bisogna trovare una soluzione perché in questo modo non solo si occupano duemilasettecento giudici ma, direi, si deprime la loro professionalità, perché scrivere continuamente sentenze sulla meccanica di incidenti stradali non credo proprio esalti la professionalità che i giudici raggiungono e debbono conservare. Una soluzione potrebbe consistere nell'affidamento di questa materia ai giudici laici, o si potrebbe pensare ad un ritocco in questo senso del divieto dei giudici speciali; io non so quale soluzione adottare, ma è un problema che credo debba essere affrontato, se vogliamo sbloccare questa situazione. Ho parlato di incidenti stradali perché mi pare siano le questioni più tecniche e con meno riflessi ad esempio di tipo sociale e perché in questo modo veramente si libererebbe la situazione della giustizia da un peso che sta diventando schiacciante.

Al di fuori di questi limitati problemi, noi non riteniamo che ci siano altre esigenze di modifica della Costituzione, ma ho già detto prima che c'è un'altra esigenza: quella di applicarla. Non dobbiamo infatti mai dimenticare che in tema di giustizia la Costituzione è disapplicata per una larga fascia. A tanti anni di distanza dobbiamo registrare una inadempienza che ha avuto effetti incalcolabil-

mente negativi: parlo della inadempienza della riforma dell'ordinamento giudiziario. In questi decenni solo alcune parti dell'ordinamento giudiziario sono state modificate, ma il vecchio ceppo della legge del 1941 è ancora rimasto saldamente in piedi. Proposte, convegni, interventi sono rimasti senza esito ed ancora oggi si procede per riforme parziali, senza un disegno unitario, senza indirizzi coerenti. Ma anche le riforme parziali trovano incommensurabili ostacoli; basti pensare alla sorte che da due legislature viene riservata a norme quali quelle che riguardano i consigli giudiziari o la rotazione negli uffici direttivi, alle resistenze opposte al loro procedere, per comprendere le ragioni di una così grave e clamorosa inadempienza, le cui conseguenze gravano sempre di più sul funzionamento della giustizia e sulla sua organizzazione.

Sono rimasti aperti, sempre con riferimento all'ordinamento giudiziario, i problemi acuti del reclutamento dei magistrati, mentre i capitoli sulla partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, che tanto hanno animato i dibattiti dei nostri costituenti, sono stati appena sfogliati. E se qualche speranza di realizzazione hanno la riforma del giudice di pace e persino l'attuazione dell'articolo 106 — del tutto dimenticato — che consente a personalità laiche di ricoprire il ruolo di consigliere di Cassazione, ciò è dovuto oggi al bisogno emergente di scaricare la giustizia minore o di riempire qualche vuoto di organico. Ma non solo è rimasta senza risposta la prescrizione del costituente di riformare l'ordinamento giudiziario; altre norme sono rimaste mere enunciazioni e non sono state realizzate per una chiara e persistente volontà politica: basti pensare al principio, posto dall'articolo 109, per il quale l'autorità giudiziaria dispone della polizia giudiziaria, che non ha mai trovato concreta regolamentazione, sicché nella stessa ultima recentissima edizione della delega al Governo per il codice di procedura penale nulla si è saputo o voluto fare sull'argomento, se non ripetere pedissequamente la norma costituzionale senza

aggiungere neanche un criterio direttivo che preveda, sulla scorta di tale principio, una minima struttura organizzativa. Così la giustizia amministrativa, cui il costituente ha assicurato grande considerazione, attende da anni riforme che rimangono impaniate nelle reti dei contrasti e dei veti incrociati. Ora si è aperta finalmente la prospettiva di dar vita ad una legge sulla responsabilità disciplinare del magistrato: è un obiettivo importante, su cui sta lavorando il Senato. È auspicabile che si giunga felicemente e rapidamente a risultati positivi, così colmando un ritardo enorme, che ha costretto i magistrati in una situazione di incertezza assoluta in ordine ai loro obblighi e ha fatto per troppo tempo sopravvivere una giurisprudenza anchilosata e orientata verso principi divenuti sempre più inaccettabili per il progredire dei tempi e delle coscienze. Si realizzerebbe così un capitolo di quella riforma dell'organizzazione giudiziaria che costituisce — lo ripeto — il vero e unico problema istituzionalmente rilevante per quanto attiene all'amministrazione della giustizia, e che continua a rappresentare un grave fatto di accusa nei confronti di tutti quanti noi.

Il mio auspicio, in relazione a questi temi, e in questa sede, è pertanto soprattutto quello di attuare — con quasi quarant'anni di ritardo — questa parte della Costituzione, e di lavorare a fondo e seriamente per uscire da una situazione che è divenuta drammatica a causa della rilevanza dei problemi irrisolti e di quelli che lo sviluppo della società ogni giorno aggiunge sulle spalle, sempre meno robuste e sempre più scricchiolanti, dell'amministrazione della giustizia.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

**BARBERA.** Il mio intervento sarà molto breve, in quanto voglio presentare soltanto alcune proposte che riteniamo essenziali in relazione ai temi della libertà di informazione, della tutela dell'ambiente, dei diritti di gruppi, movimenti e associazioni.

Queste proposte si riferiscono alla parte I della Costituzione, della quale però riconfermiamo, nel complesso, la validità; ma tanti diritti premono, a volte in modo magmatico, per il loro inserimento nel catalogo costituzionale. Riteniamo che l'articolo 2 della Costituzione, con le sue caratteristiche di clausola aperta, possa consentire, come ha consentito sulla base della ricca e fervida legislazione della prima metà degli anni '70, il loro ingresso nell'ordinamento: diritti come l'obiezione di coscienza, il diritto alla *privacy*, all'identità personale, all'immagine, al libero sviluppo della sessualità, i diritti del detenuto, i diritti dei cittadini all'interno di istituzioni totali, e così via, possono trovare nella legislazione una serie di interventi ed anzi, come ripeto, in parte hanno già ottenuto una serie di riconoscimenti.

Parlo dunque di interventi limitati, riferiti ai titoli I e II della Costituzione, che riteniamo essere ancora validi, come è scritto anche nello schema di relazione del Presidente che ho avuto modo di esaminare, sia pure rapidamente e superficialmente.

Per quanto riguarda il diritto all'ambiente, tutti sappiamo come esso sia assente nella Costituzione, in quanto l'articolo 9 si occupa soltanto del paesaggio. Lo sviluppo industriale di questi ultimi decenni e l'emergere di una sensibilità e di una coscienza acuta all'interno della nostra comunità nazionale — come del resto anche in altri paesi — non possono non farci affrontare questo problema, sotto una duplice veste. Il primo profilo è relativo ad una norma programmatica: proponiamo l'inserimento di tre nuovi commi nell'articolo 9; il secondo profilo riguarda un vero e proprio diritto soggettivo, costituzionalmente tutelato, che può trovare la sua migliore collocazione nell'articolo 32 della Costituzione, che già tutela il diritto alla salute come interesse della collettività, e diritto dell'individuo. Proponiamo quindi che all'articolo 9, dopo il riferimento alla tutela del paesaggio, sia aggiunta una norma del seguente tenore:

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

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

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

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

In base a detta norma, la Repubblica è impegnata a tutelare l'ambiente, prescrivendo misure per prevenire ogni forma di inquinamento e per preservare e incrementare le risorse florofaunistiche. Questi sono gli strumenti che possono essere particolarmente utilizzati: dico particolarmente, perché forte può esser l'incidenza delle norme programmatiche; oramai sappiamo tutti come la Corte costituzionale abbia utilizzato le norme programmatiche per l'esercizio del suo magistero; riteniamo però che, a parte tali norme, due strumenti debbano in particolare essere previsti.

Un primo strumento deve riguardare direttamente i cittadini, singoli o associati: pensiamo in particolare alle associazioni ambientali, ai gruppi ecologici di carattere istituzionale o diffuso che si sono particolarmente sviluppati in questi ultimi anni. La legge deve garantire l'accesso dei cittadini e dei singoli associati all'informazione sullo stato dell'ambiente stesso (tra l'altro in questo settore ci sarebbe anche da tener conto di una direttiva della Comunità europea). Riteniamo anche che debba essere espressamente previsto (sviluppando per altro alcuni cenni presenti in questo senso nella giurisprudenza) che la legge disciplini la responsabilità civile, penale e amministrativa — e all'interno di quest'ultima anche la responsabilità contabile — per atti od omissioni che abbiano cagionato danni all'ambiente.

Il primo profilo attiene dunque a norme programmatiche; il secondo, profilo invece deve riguardare il riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto, tutelato costituzionalmente: proponiamo che nell'articolo 32 venga inserito un comma del seguente tenore:

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

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

Specifichiamo anche (non so se è necessario, ma lo propongo ugualmente alla Commissione, anche se forse è implicito) che il cittadino minacciato o leso in un tale diritto può agire in giudizio nei casi e con le modalità previste da una legge della Repubblica. È una specificazione superflua, che però può sottolineare l'importanza di questo diritto, perché di un diritto soggettivo vero e proprio si tratta e non di una proclamazione astratta.

**PRESIDENTE.** Onorevole Barbera, scusi se la interrompo, ma l'altro giorno ho ricevuto i rappresentanti di « Italia nostra », i quali mi hanno fatto presente l'opportunità di non modificare la Costituzione per quanto concerne il diritto all'ambiente che può considerarsi ricompreso nella tutela del paesaggio prevista all'articolo 9.

**BARBERA.** C'è un dibattito in corso a questo riguardo. Conosco la posizione di « Italia nostra » su questo punto; essa ritiene che, se si presentano emendamenti all'articolo 9 della Costituzione, si può implicitamente dare forza a quella parte della giurisprudenza e della dottrina che ritiene che l'ambiente non sia tutelato all'interno dell'espressione « paesaggio ». Esistono però altre associazioni, come il WWF e la Lega dell'ambiente dell'ARCI, che invece ritengono che si debba espres-

samente provvedere. So anche che queste associazioni le chiederanno un incontro.

Riteniamo che debbano essere inserite alcune norme relative alle associazioni o ai gruppi che si muovono per obiettivi generali. In questi ultimi anni sono cresciute forme di aggregazione attorno ad obiettivi specifici, come il tema della pace, il tema dell'ambiente, il tema del consumo e di una diversa qualità della vita, del sostegno e del recupero di forme di emarginazione, che viene effettuato dai comitati per il recupero dei tossicodipendenti, da quelli per l'inserimento degli handicappati o più in generale da quelli degli utenti, in particolare agli utenti del servizio sanitario nazionale.

Bisogna sviluppare forme di partecipazione, nuove ed originali, prevedendo poteri di intervento nei procedimenti legislativi, amministrativi e giurisdizionali.

Per quanto riguarda i procedimenti legislativi abbiamo già presentato delle proposte a titolo esemplificativo, perché a noi interessa non tanto la soluzione proposta, quanto le finalità che attraverso quelle soluzioni si potevano perseguire e sappiamo già che esiste un accordo tra i gruppi per rafforzare l'iniziativa legislativa popolare.

Crediamo che anche per quanto riguarda i procedimenti amministrativi e giurisdizionali sia necessario rafforzare i poteri di intervento, anche per dare una risposta ai problemi della partecipazione che non può risolversi, come avvenuto negli anni scorsi, soltanto con la dilatazione delle assemblee o dei parlamentini sull'intero territorio nazionale, o con forme di cooptazione, come è accaduto per l'inserimento dei sindacalisti nei vari comitati ed organismi che sono stati creati in questi ultimi tempi, o soltanto tramite l'allungamento di procedure per l'espressione di pareri.

A questo scopo riteniamo sia possibile inserire nell'articolo 24 della Costituzione (non perché questo articolo non lo consenta, ma perché è bene esplicitarlo) il concetto che associazioni o gruppi possano agire in giudizio secondo condizioni

o modalità stabilite dalla legge per la tutela di interessi collettivi o diffusi. In questo senso è necessario un richiamo alla battaglia che nell'ambito della discussione della legge sulla violenza sessuale è stata fatta da parte del nostro schieramento parlamentare per la costituzione di parte civile dei movimenti e dei gruppi femminili. Propongo quindi agli articoli 18 e 24 due emendamenti del seguente tenore:

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

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

*Aggiungere al secondo comma dell'articolo 24:*

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

Signor Presidente, ella potrà vedere allegata agli emendamenti che abbiamo presentato una nota con la quale, rimettendoci anche alla collaborazione dei colleghi, tentiamo la precisazione dell'espressione « interessi collettivi o diffusi » che sappiamo essere incerta in dottrina. Si tratta di due temi diversi tra loro, tenuto conto che gli « interessi collettivi » si riferiscono a collettività ben precise e determinate; invece, gli « interessi diffusi » si riferiscono non a collettività, ma a più soggetti.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Barbera: per questo tipo di giudizio ella prevede l'intervento dell'autorità giudiziaria ordinaria o dell'autorità giudiziaria amministrativa?

BARBERA. Prevediamo l'intervento dell'una e dell'altra. Il problema si pone,

ad esempio, per l'accesso in giudizio delle associazioni come « Italia nostra », per la quale vi sono già state decisioni contrastanti delle giurisdizioni amministrative. L'autorità giudiziaria ordinaria verrebbe invece coinvolta nella costituzione di parte civile dei movimenti e dei gruppi ecologici nei processi per inquinamento, oppure verrebbe coinvolta dai movimenti femminili nei processi per violenza sessuale.

Ripeto, l'articolo 24 della Costituzione non esclude tale tipo di intervento, solo che consideriamo opportuno che andando ad una revisione della Costituzione questo punto sia esplicitato

E passo al terzo punto, quello relativo alla libertà di informazione, cioè ad una riscrittura dell'articolo 21 della Costituzione. Questo articolo è invecchiato, anzi è nato vecchio perché si riferisce soltanto alla libertà di manifestazione del pensiero e non prende in considerazione anche altri aspetti come il diritto di cronaca, che è stato enucleato soltanto in via di interpretazione dalla dottrina e dalla giurisprudenza e quindi anche le opinioni altrui, la trasmissione di dati scientifici e non, la trasmissione di informazioni pubblicitarie. A questo proposito è intervenuta un'equivoca sentenza della Corte costituzionale.

L'articolo 21 della Costituzione inoltre tutela esclusivamente la libertà « dallo » Stato e non tiene conto dell'incidenza del potere privato nel settore dell'informazione: è stato detto con una frase efficace che la norma costituzionale tutela la libertà di stampa ma non la libertà della stampa. È un articolo che ha bisogno di essere specificato per quanto riguarda l'informazione, quindi il diritto non solo ad informare, ma quello di essere informati e di cercare l'informazione. Il medesimo discorso si può fare per il settore radiotelevisivo che al tempo dell'Assemblea costituente non venne preso in considerazione; certo i mezzi tecnologici erano ancora ai primordi, ma la radio, fin da allora era uno strumento potente di manipolazione dell'opinione pubblica (pen-

siamo all'uso che ne fece il regime fascista e soprattutto nazista, pensiamo alle teorizzazioni di Goebbels, oppure il regime democratico negli Stati Uniti degli anni trenta con i famosi « discorsi dal caminetto » di Roosevelt).

Signor Presidente non voglio diffondermi su cose che tutti conoscete (e l'ora è tarda); dirò solo in breve che dobbiamo affrontare anche questi problemi che si presentano anche in riferimento ad aspetti tradizionali e consolidati della libertà di manifestazione del pensiero. Tutti abbiamo vissuto in questi giorni le reazioni che sono venute dopo la sentenza della Cassazione, che, sulla base di una legislazione incerta, ha ritenuto di estendere anche ai danni non patrimoniali la disciplina prevista per i danni patrimoniali, prescindendo dalla legge penale e consentendo al cittadino leso nel suo onore nella sua dignità, di adire direttamente il giudice civile a prescindere dall'accertamento del reato.

Per quanto riguarda il limite del buon costume (concetto che fa acqua da tutte le parti, che è molto generico, che può essere interpretato secondo lo spirare del vento in un senso o nell'altro), dirò solo che non si tutela ad esempio un valore che ci sta particolarmente a cuore come la sensibilità dei minori, che non poco ha a che vedere con il buon costume...

**PRESIDENTE.** Norme di questo tipo sono presenti in Costituzioni di diversi paesi.

**BARBERA.** Signor Presidente, a nome del gruppo comunista, desidero proporre il seguente testo, interamente sostitutivo dell'articolo 21:

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

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

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

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

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

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

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

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

La Repubblica promuove investimenti volti ad assicurare che i sistemi informativi siano in armonia con i principi

della cooperazione internazionale e con il rispetto dell'autonomia e della sovranità nazionale ».

**PRESIDENTE.** Onorevole Barbera, desidererei avere delucidazioni circa la parte che dice: « Tutti hanno il diritto di cercare, ricevere e trasmettere informazioni ».

**BARBERA.** Signor Presidente, questa è la formula adottata dall'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

**PRESIDENTE.** Onorevole Barbera, cosa intende per « cercare informazioni »? Si può cercare presso la pubblica amministrazione, presso i privati.

**BARBERA.** Sì, signor Presidente, rispettando gli unici limiti previsti dalla legge per la tutela dei segreti di Stato e non. Tali segreti dovrebbero diventare un limite alla libertà di informazione e laddove non c'è un limite previsto dalla legge ...

**PRESIDENTE.** Sono un po' preoccupato, perché con questa formulazione il diritto di cercare informazione potrebbe ledere un altro diritto, quello alla riservatezza.

**BARBERA.** Signor Presidente, la Commissione si affiderà anche alla sua sensibilità di giurista per la formulazione di questo articolo. Parlando di limiti tassativamente previsti dalla legge, noi manifestavamo proprio questo tipo di preoccupazione.

**PRESIDENTE.** Un altro dubbio riguarda il comma che segue: « La Repubblica, con leggi di carattere generale e nel rispetto dell'autonomia delle imprese editoriali, pubbliche o private, al fine di promuovere l'obiettività e il pluralismo di informazione garantisce l'accesso dei singoli e dei gruppi ai sistemi informativi »; a questo riguardo, onorevole Barbera, ho qualche preoccupazione rispetto alla possibilità da parte della Repubblica

di garantire l'obiettività. La garanzia del pluralismo la posso capire ma deve riconoscere che non c'è niente di più soggettivo dell'« obiettività »! Non vorrei che facessimo una sorta di Ministero della cultura popolare!

BARBERA. Presidente, mi consenta di invitarla a leggere meglio l'articolo. Non si dice che la Repubblica direttamente deve preoccuparsi dell'obiettività, ma che al fine del raggiungimento del risultato dell'obiettività deve garantire l'accesso.

PRESIDENTE. A proposito di accesso: per i sistemi informativi si intendono anche i giornali?

BARBERA. Certamente, ed è già garantita oggi una forma di diritto di accesso: il diritto di rettifica.

PRESIDENTE. Ho pensato anch'io al diritto di rettifica previsto dall'articolo 7 della legge del 1948, ma esso è soltanto una forma dell'accesso. Diritto d'accesso potrebbe voler dire obbligo per qualsiasi quotidiano, ad esempio, di pubblicare qualsiasi articolo gli venisse inviato in base al diritto all'accesso.

BARBERA. Le forme di accesso le stabilisce la legge.

L'importante è che vengano sottolineati alcuni principi. Primo: non devono esistere limiti impliciti o logici alla libertà di manifestazione del pensiero e tutti i limiti devono essere tassativamente previsti dalla legge; quindi, per intenderci, se deve essere previsto nella tutela dei diritti della persona anche un limite da sanzionare in sede civile questo deve essere detto espressamente dalla legge e non tratto per via di interpretazione dalla giurisprudenza della Cassazione.

Secondo: bisogna superare il concetto di buon costume per un concetto più ristretto — e più importante — che è quello della tutela della personalità dei minori.

Terzo: si deve affermare il principio della libertà di informazione con l'unico limite dei segreti, espressamente previsti dalla legge.

Quarto: ogni cittadino ha diritto di prendere conoscenza dei suoi dati personali inseriti nella banca dati e dell'uso che ne viene fatto e pretenderne la correzione e l'aggiornamento; non si tratta di una norma originale perché questa formulazione è tratta dalla costituzione portoghese, con una piccola variante lessicale.

Quinto: al fine di conseguire come risultato l'obiettività ed il pluralismo dell'informazione, deve esser garantito l'accesso, nelle forme e nei modi che la legge prevederà.

Sesto: deve essere impedito il formarsi di concentrazioni non solo nel settore dell'editoria ma anche in quello delle altre fonti di informazione; si deve stabilire che siano resi noti — non « può », come dice oggi la Costituzione, ma « deve » — proprietà e mezzi di finanziamento della stampa periodica ma anche delle emittenti radiotelevisive.

Settimo: si deve riconoscere il carattere di servizio di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo, però come sistema che si inserisce all'interno del pluralismo dell'informazione.

Ottavo: la legge, nel disciplinare limiti e controlli previsti dai precedenti commi, deve assicurare adeguate garanzie di indipendenza agli organi amministrativi preposti alla loro applicazione, come è già previsto dalla legge sull'editoria, nella quale è previsto un garante che ha determinate funzioni di vigilanza e determinate garanzie di indipendenza che andrebbero estese anche ad altri organismi preposti al governo del settore. Ad esempio già il progetto Mirabelli, nel prevedere una commissione di controllo e di vigilanza sulla banca dati, prevede un minimo di garanzia di indipendenza per tale commissione, anche se ancora troppo poco.

Nono e ultimo punto: bisogna prevedere anche che la legge disciplini casi e

limiti del sequestro di mezzi di informazione diversi dalla stampa.

Sono questi i punti di una riformulazione dell'articolo 21 della Costituzione. Come ho già detto, non abbiamo voluto estendere eccessivamente il raggio dei nuovi diritti, perché riteniamo che l'articolo 2 consenta già, come clausola di apertura, una adeguata tutela e perché semmai deve essere la legge ordinaria, come in parte è già stato fatto, a garantire e riconoscere nuovi diritti. In ogni caso, sulla base di una affermazione di principio motivata politicamente, questa parte della Costituzione contiene intatta, a differenza di altre parti organizzative, tutta la sua validità, ed ha bisogno soltanto di aggiornamento e di correzione.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Benedetti. Ne ha facoltà.

**BENEDETTI.** Le proposte che il collega Barbera ha presentato ed illustrato a nome della nostra parte politica vogliono cogliere il punto, non dirò più alto perché sarebbe enfatico, ma senza dubbio più intenso del dibattito politico e culturale che soprattutto negli ultimi anni si è svolto intorno a quelli che vengono chiamati i nuovi diritti e sul problema della necessità della loro costituzionalizzazione. Questo è un dibattito che fa ormai registrare un pressoché generale consenso sul diritto all'informazione e sul diritto all'ambiente, nonché per certi versi su un potenziamento del diritto alla salute attraverso una migliore azionabilità del diritto all'ambiente; in una prospettiva diversa, diversa soprattutto per le modalità di tutela, si colloca il diritto alla pace.

Queste proposte, signor Presidente, non hanno la pretesa di assoluta compiutezza e sono affidate alla autorevole valutazione in primo luogo sua e poi di tutti gli autorevoli componenti di questa Commissione. Quando si parla del diritto di azione bisogna prima riferirsi ai contenuti che si evidenziano nel momento in cui quel diritto viene configurato; quindi, forse, secondo una metodologia ed una sistematica tradizionale sarebbe più op-

portuno che io parlassi prima — e ne ha già parlato esaurientemente il collega Barbera — dei nuovi diritti e poi delle possibilità del loro esercizio; io invece voglio, in un certo senso invertendo l'ordine logico-giuridico, parlare prima del diritto di azione, anche per sottolineare l'importanza notevole, sotto il profilo politico e costituzionale in particolare, di questo problema. È vero quello che diceva Barbera: già dall'articolo 24 noi possiamo trarre e per certi versi abbiamo tratto la sperimentazione di tale diritto nelle diverse sedi giudiziarie; anche se vi sono state oscillazioni di giurisprudenza ed atteggiamenti negativi più volte da parte della giustizia amministrativa (e soprattutto del Consiglio di Stato). Sembra allora molto opportuno che attraverso il recupero di una nozione che del resto è già nella Costituzione, quella delle formazioni sociali intermedie — che credo possa ricomprendere la definizione di associazioni o di gruppi —, ci sia una sottolineatura più efficace di questo diritto. Per quale ragione? Perché non ci siano dubbi; naturalmente una volta che siano definite la natura delle associazioni e dei gruppi che possono operare in una dimensione forse più generica (ma in un certo senso sempre da ricomprendere all'interno di quelle formazioni), e la latitudine e la diffusione del relativo diritto. Questo anche perché noi ci riferiamo a diritti che a nostro giudizio vanno costituzionalizzati, diciamo pure nei loro aspetti di novità, mentre è chiaro che il nucleo centrale di quei diritti (quelli all'ambiente e all'informazione) è già contenuto nelle norme della Costituzione; noi ci riferiamo a questi, ma è altrettanto chiaro che esiste un lungo catalogo di diritti che per certi versi è anche flessibile e può avere confini incerti: non di tutti diciamo che debbano essere costituzionalizzati, ma per tutti, o per molti (si vedrà), diciamo che deve poter essere esercitata la relativa azione di tutela da parte dei soggetti esponenziali. Quindi vedrei il valore di questa proposta, di norma, riferito non soltanto alla possibilità di azione in relazione ai diritti soggettivi costituzionali



(perché ciò, al limite, può essere conseguenziale), ma anche ad altri diritti, sia pure da costituzionalizzare.

Io credo che proprio le esperienze di politica legislativa e di politica giudiziaria — anche le più recenti — in sostanza ci confortino nella necessità che abbiamo rappresentato. Pensiamo a quello che è avvenuto e che sta avvenendo (e speriamo possa essere oggetto di correzioni in sede parlamentare) a proposito del diritto alla costituzione di parte civile di associazioni femminili in relazione a ben individuati diritti costituzionalmente protetti. Io vedo che nella dottrina, e più ancora nell'esperienza penalistica degli ultimi tempi, in relazione a fatti avvenuti, si è venuta affermando una sorta di abnorme — direi — ma comunque esistente soggetto penale collettivo; e se l'espressione « collettivo » può non piacere, perché potrebbe apparire in conflitto con il principio della personalità della responsabilità penale, dirò « plurisoggettivo »: in molti processi di violenza carnale è saltato lo schema tradizionale della violenza diretta contro la donna già conosciuta dal soggetto attivo del reato, ma si è andati, da parte del gruppo, alla ricerca di una donna in quanto tale, con una volontà ed una capacità, quindi, di lesione di un bene costituzionalmente protetto, la personalità, indipendentemente dalla consumazione del reato nello schema tradizionale della dottrina e dell'esperienza penalistica. Allora io mi chiedo: ma non è indispensabile (non dirò possibile) che a questo corrisponda l'esercizio di un'azione civile nel processo penale, ovviamente anche con il consenso dell'interessata o delle interessate, rivolto alla tutela di quei valori che l'altro gruppo ha voluto offendere in modo così penetrante e così sconvolgente?

Mi torna in mente adesso, signor Presidente (anche se non ho avuto il tempo di verificare), che il tema della costituzione di parte civile ha costituito l'oggetto di una prova di esame per procuratore legale in una delle ultime sessioni di quel concorso: dico questo per sottolineare la rilevanza di questo argomento. Natural-

mente è giusto anche che questa norma, da rivisitare o da riscrivere — se è il caso — nel modo da noi proposto, sia preceduta dall'altra che integra l'articolo 18 della Costituzione, perché ciò può servire (una volta che si attribuisca alla legge il compito di promuovere e favorire le associazioni che si propongono come fine la difesa o la promozione dei diritti del cittadino o di interessi collettivi), nell'ambito della legittimazione costituzionale, a rimuovere eventuali riserve o perplessità, o comunque timori, che anche se infondati potrebbero avere il carico di una preoccupazione non del tutto trascurabile. In questo caso il principio di finalità, che è presente nella Costituzione, incentrato sulla difesa di quei diritti, diventa un principio di garanzia, affinché l'esercizio di un'azione non finisca per essere alla portata del primo provocatore che passa per strada. Mi pare che in questo modo si darebbe non soltanto una veste, ma anche un contenuto di estrema completezza e serietà alla effettività dei diritti soggettivi, se non si vuole che siano ridotti a mere proclamazioni o comunque a semplici enunciazioni di principio. Vorrei ancora aggiungere che in questo senso va tutto il dibattito, che ormai dura da cinque legislature, sul nuovo codice di procedura penale. Detto questo, tornando più specificamente all'esame dei nuovi diritti, voglio aggiungere che nella lunga elencazione (della quale noi abbiamo voluto cogliere solo gli elementi essenziali) si potrà discutere sui modi e sulla latitudine dei contenuti e delle definizioni, ma non si può certo negare l'essenzialità di queste proposte. Possono esserci anche aspetti di altri diritti, che pur non necessitando di costituzionalizzazione, è giusto siano affermati almeno in alcuni riscontri e in alcuni aspetti: mi riferisco in particolare al diritto dei minori di cui ha parlato il collega Barbera. Sul piano della legislazione ordinaria, un profilo per così dire ordinamentale e autonomo di questi diritti, ha sempre stentato ad affermarsi, per resistenze e difficoltà legate a concezioni antiche che hanno trovato fino ad oggi (con alcune innovazioni) cor-

rispondenza in una legislazione vuoi di contenuti accessori (il diritto dei minori è sempre stato visto come un'appendice), vuoi di ideologia poco più che protettiva. Adesso, la proposta di introdurre nel testo dell'articolo 21 della Costituzione la tutela della personalità dei minori, sostituendola, come limite alla libertà di manifestazione del pensiero, alla nozione di buon costume, sottolinea e costituzionalizza almeno un aspetto del diritto dei minori, che per tanti altri versi resta affidato, nella sua affermazione, alla legislazione ordinaria. Pensando a questa nozione di buon costume e all'altra di osceno (che adesso non c'entra, anche se può avere una lontana parentela con ciò di cui parliamo) mi viene fatto di riflettere su come sia vera quell'affermazione antica, che sentivo sempre ripetere dal mio professore di filosofia del diritto, Cesarini Sforza, per cui molte volte la legge da fonte dell'ordine si trasforma in causa di disordine.

Signor Presidente, è giusto ricordare che nella Costituzione il nucleo centrale di questi diritti esiste; desidero ricordare questo anche per porgere un personale e sincero omaggio alla sua persona e alla sua lunga milizia politica e parlamentare.

D'altra parte l'elaborazione di questi nuovi diritti è avvenuta a prezzo di dure lotte politiche e sociali; però che tutto questo sia maturato grazie anche a quel nucleo centrale che si rinviene nella Costituzione è un ulteriore segno della cosiddetta lungimiranza — così è stata chiamata — del legislatore costituente. Desidero aggiungere che l'esplorazione di itinerari di nuova concezione, tali da poter essere introdotti nella Costituzione, come ad esempio l'affermazione del monocalismo (fatta in questa Commissione dalla mia parte politica), o di itinerari costituzionali del tutto o in parte inediti (come le proposte per la riforma del sistema elettorale) si svolge nel riconoscimento e nel segno di quella lungimiranza del legislatore costituente che è un patrimonio al quale dobbiamo rimanere saldamente attaccati, anche in questa nostra

opera di rielaborazione e di proposta di revisione di norme della Costituzione.

Desidero ora soffermarmi molto rapidamente sul problema del diritto alla pace che è nato recentemente anche a causa degli ultimi gravi avvenimenti della scena internazionale. Il problema della pace è sorto altresì sulle considerazioni di terrificanti prospettive di guerra nucleare e sulla vera e propria « caduta » di sovranità nazionale determinata in concreto, non tanto dall'alleanza atlantica, quanto dagli accordi esecutivi che sono stati successivamente adottati di pari passo con l'avanzamento delle nuove tecnologie militari.

Il nucleo concettuale di questo diritto però è scritto molto bene nell'articolo 11 della Costituzione, che è norma fondamentale. La particolarità del diritto alla pace sta nel fatto che il profilo della sua effettività coinvolge modalità di esercizio che non possono che essere del tutto diverse da quelle che esistono per il diritto all'ambiente, all'informazione, e così via.

In questo senso la mia parte politica ha già preannunciato proposte molto concrete e penetranti, che si articolano in un intervento più differenziato e stringente del Parlamento nella ratifica non soltanto dei trattati internazionali, ma anche degli accordi preliminari, e nella possibile indizione di consultazioni popolari riferite a tali ratifiche.

Se vogliamo pensare al diritto alla pace come a un diritto che si inquadra nella categoria degli interessi diffusi, dobbiamo dire che esiste sempre una coincidenza con una determinata area geografica, o con una determinata regione (così si esprimono i rappresentanti delle grandi potenze). Per l'Italia uno dei motivi determinanti è stata l'installazione della base militare di Comiso; però al di là dei concreti riferimenti che acquistano funzione scatenante di un qualcosa che è già presente nel sentimento della gente, la diffusione di questo diritto è immensa, ed ha una latitudine tale per cui sarebbe impossibile pensare ad altre forme di esercizio di una corrispondente azione proprio per quel problema della effettività al

quale si è riferito in una delle precedenti sedute il collega Rodotà. Egli allora tenne un atteggiamento prudente perché era preoccupato di garantire una reale effettività; comprendo le ragioni di quella prudenza che se non altro ci stimolano ad una ricerca ancor più penetrante di garanzie a sostegno di tale effettività.

Prima di concludere su questo argomento, che ho introdotto *a latere* del problema all'ordine del giorno, vorrei ribadire che l'effettività della norma è garantita dall'esercizio della relativa azione di tutela; ma per rispetto della Commissione e della mia persona, desidero esonerarmi dall'affermare che non è ipotizzabile in questo caso una legittimazione dei singoli o di una collettività ad agire in giudizio, non so di fronte a quale autorità, per l'affermazione della tutela del diritto alla pace. Se si vuole approfondire questo aspetto, credo sia necessario richiamare la prassi internazionale e i contenuti di diritto internazionale, dove vengono anche individuate precise sedi.

Non nascondo che certe sperimentazioni poste in essere da associazioni di giuristi democratici statunitensi con azioni giudiziarie civili *versus* il presidente degli Stati Uniti, per dedotte sue responsabilità anche per danni a seguito di interventi e di uccisioni in altri Stati, possono avere aspetti affascinanti. Credo però che si rischi di giungere ad una ricerca interdisciplinare di « fantasia-diritto ».

Credo anche che l'effettività del diritto alla pace sia più utile verificarla attraverso strumenti che la nostra parte politica ha già individuato sull'onda di un consenso notevole che spero possa ricrearsi anche all'interno di questa Commissione e che nel paese ha già avuto modo di manifestarsi in numerosi dibattiti politici e culturali.

È chiaro che l'esercizio dell'azione, signor Presidente, ha un contenuto di prevenzione. Nel caso del diritto all'ambiente, la famosa sentenza della Corte di cassazione sulle centrali nucleari nacque in seguito ad un ricorso per un accertamento tecnico-preventivo che è un tipico isti-

tuto previsto dal codice di procedura civile. Questo ricorso ha essenzialmente un « aspetto di danno » che adesso non sono in grado di quantificare, ma credo possa essere considerato alla pari con l'aspetto della prevenzione.

A questo punto il problema dell'effettività resta questione essenzialmente procedurale; la Costituzione non è un codice e quindi noi non possiamo preoccuparci delle procedure oltre determinati aspetti di indirizzo: è la legge ordinaria che garantisce, assicura e determina. Credo però che il problema delle procedure possa anche essere risolto in sede di dibattito sulle norme costituzionali, come viene del resto affermato dalle nostre proposte attraverso indirizzi molto chiari e stringenti: si tratta di una delega assai circoscritta al legislatore ordinario.

Ad esempio, nella nuova formulazione dell'articolo 21 della Costituzione da noi proposta, è presente quel diritto che ha richiamato molto la sua attenzione, signor Presidente, a « cercare, ricercare e trasmettere informazione ». Però noi prevediamo che tassative indicazioni di legge definiscano poi l'ambito dei segreti che vanno a costituire l'unico limite, quindi tassativamente e rigorosamente circoscritto, al relativo diritto. Questo in un certo senso ci dice quale sia la pregnanza del diritto alla informazione che abbiamo voluto realizzare in un testo ben definito; ed è importante perché ci fa capire quello che lei ha subito colto, cioè che in questo c'è un aspetto di ritorno nei confronti della tutela della personalità, per cui è necessaria la previsione che quelle informazioni — che tutti hanno diritto non solo di cercare ma anche di trasmettere — non abbiano poi un canale di ritorno, con il che si realizzerebbe la lesione della personalità umana che è invece uno dei momenti essenziali della prescrizione costituzionale.

A questo punto in un certo senso emerge l'altra faccia del diritto all'informazione, sulla quale senz'altro credo che dovremo intrattenerci con un ulteriore sforzo di riflessione; però è importante che

queste affermazioni ci siano perché nascono da quelli che sono sempre stati definiti i diritti sociali, nel tentativo di superamento della nozione tradizionale di stato di diritto. Ma dalla loro origine sociale questi diritti hanno finito per attingere contenuti positivi per cui si è potuti arrivare — mi pare che sia stato proprio merito di Barbera — ad una loro definizione istituzionale proprio nel superamento della per altro fondamentale idea liberale che li ha individuati come diritti essenziali e di irrinunciabile libertà.

Questa mi pare una osservazione fondamentale perché possiamo cogliere un rapporto di compenetrazione nelle conclusioni della nostra Commissione, e questo nella maniera più stringente. Con un po' di fantasia io mi spingerei ad immaginare una sorta di stanza di compensazione in cui l'idea liberale mutua dall'idea sociale quel tanto che è necessario, ma nella quale avviene anche viceversa, col risultato di una potenzialità che forse in precedenza non abbiamo mai registrato.

In modo rapido — cosa che forse non sarebbe neanche necessaria dopo quanto detto dal collega Barbera — vorrei tornare alle nostre previsioni in tema di diritto alla salute, diritto al quale ci rifacciamo prevedendo una formulazione a nostro giudizio più attenta del diritto all'ambiente, nel momento in cui affermiamo il diritto del cittadino ad avere un ambiente la cui salubrità sia elemento componente della sua salute. Ecco dunque uno di quei contenuti positivi e sociali che si vanno ad introdurre.

Per quanto riguarda il diritto all'ambiente siamo perfettamente d'accordo, signor Presidente, nel dire che la sua definizione già si trova nel testo costituzionale. Fu superata subito, anche se autorevolmente sostenuta dal compianto senatore Sandulli che faceva parte di questa Commissione, l'originaria interpretazione che si collocava soprattutto in una proiezione estetica della nozione di paesaggio. Ormai non ci sono dubbi sulla referibilità dell'articolo 9 all'ambiente; ma questo può bastare? Vediamo, ad

esempio, che la sentenza alla quale mi riferivo prima non si è spinta oltre il fatto di riconoscere una tutela derivata, per così dire accessoria, al diritto all'ambiente pur nell'equiparazione ambiente-paesaggio; si è vista l'azionabilità del diritto all'ambiente in misura che possiamo definire servente rispetto ad altri diritti, come il diritto alla salute, che è quello che ha raggiunto maggiore compiutezza nell'elaborazione costituzionale, ed il diritto a fruire di determinati beni collegati all'ambiente. Qui paradossalmente, con una operazione forse spericolata, vorrei dire che se ci limitiamo a questi casi, uno degli effetti perversi che potrebbero derivarne è che nel momento in cui individuiamo un diritto così rilevante come quello all'ambiente legandolo però solo a quel carattere servente, possiamo finire per rafforzare nell'insieme la natura proprietaria del diritto che, almeno per noi, deve essere oggetto di una critica serrata ed anche di una rimozione dalle norme del nostro ordinamento, perché la tutela viene accordata soltanto nel nome della fruibilità di un bene che sia collegato a quell'ambiente.

Queste argomentazioni mi portano nel vivo della formulazione dell'articolo 21, nella quale noi cogliamo due punti essenziali: la necessità che sia impedita la concentrazione di imprese editoriali e la necessità della trasparenza dei loro mezzi di finanziamento. Dico molto chiaramente, in un confronto aperto di posizioni, che c'è la volontà di ridurre quella logica proprietaria e privatistica alla quale mi sono riferito poco fa. La Costituzione già prevede, nella considerazione dell'utilità sociale, limiti alla proprietà: non mi chiedo se sia una presunzione relativa o assoluta perché personalmente non me la sento di ammettere che possa trattarsi di una presunzione *iuris tantum*, cioè suscettibile di prova contraria. È evidente, sotto il profilo presuntivo, che finanziamenti non trasparenti per il coefficiente di illiceità che inevitabilmente denunciano finiscono per determinare già all'origine la negazione della funzione sociale della proprietà di imprese esercenti l'in-

formazione. Ecco quindi la necessità che questa preoccupazione, già recepita dalla legislazione ordinaria, acquisti un profilo di rilievo costituzionale.

Dette queste cose, vorrei ancora notare che noi avanziamo la nostra proposta perché la compressione di diritti di libertà che può venire e viene al pluralismo ed alla obiettività delle imprese dalla concentrazione monopolistica che non lascia spazi ad altre voci, come tutti sappiamo bene, non riguarda soltanto la stampa, ma oggi attiene anche al sistema pubblico radiotelevisivo, al quale noi richiediamo sia dato riconoscimento del preminente interesse generale. Proprio le vicende di questi giorni, alle quali ha fatto seguito un discusso decreto-legge che ha sbloccato la situazione determinata da alcune decisioni pretorili, in materia di emittenza televisiva privata, dimostrano quanto sia necessaria la costituzionalizzazione di questo principio, con i conseguenti, se necessari, interventi del legislatore primario (so che se ne discuterà proprio oggi alla Camera dei deputati). Anche qui ritorna il criterio di un indirizzo di politica legislativa che non può non essere visto nell'ambito del principio della reale effettività. La previsione di questi controlli secondo noi è rafforzata anche da quella delle garanzie che debbono essere assicurate ai controllori, altrimenti il controllo finisce per dissolversi in una debolezza che ne vanifica gli intendimenti e il fine. Vorrei aggiungere a questo punto che questo quadro è completato da una considerazione che riteniamo importante: l'inserimento della nozione di immagine e della sua trasmissione nei contenuti del diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero (un argomento che credo sia largamente accolto). Non è necessario dire perché non si provvide ad un inserimento di questa materia nel testo della Costituzione; l'emittenza radiofonica a quel tempo era molto diffusa (i ricordi della guerra, tra l'altro, sono indelebili nella memoria di tutti: tutti ricordiamo i messaggi speciali di Radio Londra, la radio era un grande mezzo di collegamento e fu un grande strumento

di libertà), ma il sistema di emittenza radiofonica, antenato di quello televisivo, non poteva essere immaginato allora nel suo sviluppo successivo. In sostanza, qual era il parametro che i costituenti avevano di fronte? Quello che si espresse, in epoca pressoché coeva alla promulgazione della Costituzione, nella legge n. 47 dell'8 febbraio 1948, contenente disposizioni sulla stampa, alcune tuttora vigenti, altre parzialmente modificate. Sarebbe anzi forse il caso che il legislatore ordinario procedesse ad una revisione generale della materia; se le nostre proposte passeranno si potrà arrivare, credo, anche a questo risultato. Quella legge, in sostanza, definiva la stampa come riproduzione tipografica, o comunque ottenuta con mezzi meccanici o fisico-chimici. Ora siamo al problema della immagine: perché ritengo, sommessamente, che questo argomento sia molto importante, al di là delle ragioni generalissime che tutti conosciamo? Perché questo problema è venuto alla ribalta quando si è trattato dei reati di diffamazione connessi alla manifestazione del pensiero. Da un lato si è rilevata la grande efficacia lesiva della stampa che, a minor diffusione di esemplari, vanta una capacità di conservazione nel tempo atta a rendere — lo dico in senso improprio — recidivante e permanente la lesione dell'altrui reputazione; dall'altro si è rilevata la maggiore efficacia lesiva della trasmissione dell'immagine, che, pur nell'immediatezza — e quindi nella caducità della programmazione — raggiunge un numero di ascoltatori di gran lunga superiore al numero dei lettori della stampa quotidiana e periodica. Quando questo problema si è presentato innanzi alla Corte costituzionale, questa lo ha risolto con un « veda il legislatore », che è abbastanza significativo e sintomatico. Mi chiedo adesso se l'equiparazione: manifestazione del pensiero in tutte le modalità tradizionali-trasmissione dell'immagine, non possa indurre ad aggiornamenti dal punto di vista legislativo.

Dirò un'altra cosa a proposito dell'articolo 21 della Costituzione: noi prevediamo il limite della tutela dei diritti della

persona come limite al diritto alla libera manifestazione del pensiero. Si può rispondere che anche questo è previsto nella Costituzione e nella normativa ordinaria, ma ciò significa che questo è l'unico limite che può essere opposto. Questa enunciazione, inoltre, finisce per rafforzare il diritto della personalità umana, che è uno dei punti essenziali della Carta costituzionale, in quanto abbiamo avuto un'elaborazione, soprattutto dottrinale e giurisprudenziale, che ci consente di definire un certo *corpus* di norme sul comportamento del giornalista. Ma tale *corpus* (come è stato detto poco fa) soprattutto nell'elaborazione della giurisprudenza — attingendo anche ad una legge professionale dei giornalisti, che risale mi sembra al 1963 — ha finito per delineare i limiti dell'esercizio del diritto di cronaca e del diritto di critica, che però non sono contenuti, almeno quello di cronaca, in testi legislativi che forniscano, per quanto possibile, la necessaria certezza. È proprio di questi giorni una decisione della Corte di cassazione che è stata accolta con molto malumore dai giornalisti; mi chiedo se, in quest'ottica, non sia il caso che le nostre proposte determinino (augurabilmente anche prima di tradursi in una revisione costituzionale) una soluzione legislativa che, per quanto consentito ad una legge largamente ordinativa e indicativa, preveda la definizione di un limite di certezza per l'attività dei giornalisti.

Signor Presidente, vado un po' fuori del tema all'ordine del giorno della seduta di oggi (pur rimanendo nell'ambito dei lavori di questa Commissione) e non voglio invadere il campo di una materia che è oggetto di discussione alla Camera dei deputati; ma pensiamo alla costituzione tedesca che, nella norma corrispondente all'articolo 68 della nostra Carta fondamentale, prevede l'insindacabilità dei parlamentari escludendo però il caso della diffamazione. Vediamo perciò quanto è intensa la tutela della personalità in quel paese; io dico però, molto chiaramente, che sarei nettamente contrario ad una norma di questo genere nella nostra

Costituzione, in relazione al tema delle prerogative dei parlamentari, non tanto per le caratteristiche del nostro ordinamento, quanto per quelle del nostro costume.

PRESIDENTE. C'è il problema della tutela dei terzi.

BENEDETTI. Esatto, signor Presidente. Mi sia consentito di dire molto sottovoce (perché sono presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato), che se questo problema venisse affrontato con maggiore scioltezza nella concessione delle autorizzazioni a procedere, in particolar modo in quelle relative a casi di diffamazione, il problema diventerebbe meno acuto e meno evidente. Se mi è consentito vorrei affrontare un argomento che d'altra parte riguarda il lavoro di questa Commissione: mi riferisco al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, cioè alla insindacabilità. La Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, con il successivo, convinto e unanime conforto dell'Assemblea, ha dato un'interpretazione della nozione di esercizio della funzione parlamentare, ai fini della insindacabilità (in relazione alle opinioni espresse), che rispetto al luogo, ai tempi, ai modi di quell'esercizio, è in pieno conflitto (intendendo questo termine nel senso più tecnicamente rilevante) con le recenti decisioni della Corte di cassazione, che si sono collocate in rigida aderenza con la nozione giuspubblicistica di funzione. Si tratta di un conflitto allo stato virtuale, implicito; non so se, e in quale misura, la Commissione, affrontando nuovamente la discussione sulle prerogative, possa occuparsi anche di questo, per evitare che la giustizia ordinaria da un lato, quella parlamentare (così la si definisce) dall'altro, possano ulteriormente divaricarsi su questo tema, che è un argomento di non trascurabile rilievo.

Direi ancora, signor Presidente, che la tutela del diritto all'informazione è resa ancor più rilevante dal corrispondente richiamo ad una rigorosa delimitazione,

in sede ordinaria, del problema dei segreti. Ma a me sembra che già gli articoli 165-*bis* e 165-*ter* del vigente codice di procedura penale, al di là delle acquisizioni del dibattito e delle proposte sul nuovo codice di procedura penale, sono la dimostrazione di quanto sia stata utile la liberalizzazione. Mi riferisco soprattutto all'articolo 165-*bis* all'interno dell'ordine giudiziario più che al canale, già allora abbastanza discusso, esecutivo-ordine giudiziario e alla circostanza che ha consentito la circolazione di segreti rilevanti e i corrispondenti accertamenti giudiziari all'interno della magistratura.

In questo senso potrà soccorrere la previsione di competenza di chi è il titolare dell'apposizione del segreto, della fase in cui questo avviene e della possibilità di liberazione dai corrispondenti segreti.

In sostanza è avvenuto che in Italia si è verificato un mercato del segreto con molti danni, ed in ogni caso con una violazione del principio di uguaglianza, a seconda delle possibilità che singoli e gruppi illecitamente hanno avuto o meno di accedere alle fonti riservate.

Come considerazione conclusiva, signor Presidente, desidero affermare che questi temi sono molto importanti perché a cavallo, o addirittura verso la fine degli anni settanta, c'è stata una battuta d'arresto (noi che siamo stati partecipi lo dobbiamo dire) dei diritti di libertà. Però è certo che una componente di quella battuta d'arresto non fu soltanto la pur necessaria ed utile legislazione dell'emergenza, ma anche il rilancio in una prospettiva di falsa problematica di un garantismo visto in posizione del tutto negativa e soprattutto in posizione conflittuale con le istituzioni: questo era il punto. La scelta per chi ha condotto quella campagna effimera nella sua durata era: o si sta con le garanzie o si sta con le istituzioni.

Ricordo di aver letto a suo tempo e spero che la mia memoria sia sufficiente, che Lelio Basso nel suo bel libro « Il principe senza scettro » ricordava quello che era solo uno stato d'animo dei costituenti, i quali volevano fare tutto il contrario di quello che era stato fatto dal fascismo.

Anche Calamandrei coglieva questo aspetto nel corso dei suoi interventi spesso polemici con il passato, ma subito dopo parlava del grande programma di azione politica che era contenuto in maniera densa ed incisiva nella Costituzione.

Queste circostanze non hanno alcuna analogia con la situazione degli ultimi anni settanta. È molto importante che adesso avvenga questo incontro, al quale indubbiamente concorrono le previsioni che abbiamo formulato, tra le nuove garanzie e le istituzioni.

In questi anni sono sorte istituzioni « ombra », soggetti più o meno organizzati, soggetti collettivi (espressione questa che non ci piace molto), soggetti esponenziali di diritti diffusi; c'è stato cioè il tentativo di ridurre tutto a determinate istituzioni « ombra » che dovevano esercitare una sorta di « contro potere » creando un conflitto con gli organi previsti dalla Costituzione.

Concludo con questa sommissa considerazione: mi pare che il punto d'incontro (che oggi facciamo lo sforzo di delineare) tra capacità di dilatazione « personale » di quei diritti e capacità positiva di affermazioni sociali nei loro contenuti e nella loro praticabilità, finisce per costituire un punto molto alto dell'elaborazione politico-costituzionale e augurabilmente anche delle acquisizioni cui dovrà pervenire questa Commissione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Franchi. Ne ha facoltà.

FRANCHI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei cogliere subito lo spunto che proviene dall'intervento che testé ha pronunciato il senatore Benedetto, allorquando ha fatto riferimento al tema della giustizia. Lo devo inoltre ringraziare perché è l'estensore di una giusta decisione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica, che è in netto contrasto non solo con la Cassazione, ma anche con la Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio della Camera dei deputati,

che continua a prendere in considerazione rigidamente il concetto di funzione. L'organo del Senato ha infatti allargato tale concetto, prendendo in considerazione la finalità dell'istituto.

In conclusione noi ci troviamo nella necessità di affermare che vi debba essere un'unica Giunta comune per i senatori e per i deputati, al fine di evitare l'assurdità che per uno stesso fatto-reato, che coinvolga più parlamentari delle due Camere, vi possano essere pronunciamenti opposti.

Come è noto il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale ha presentato una proposta di modifica della Costituzione nella quale si prevede anche l'ipotesi del monocameralismo, che ovviamente porterebbe ad un'unica Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio.

Il senatore Vassalli ha presentato una relazione che a noi è piaciuta molto; la questione delle autorizzazioni a procedere è stata affrontata in modo molto obiettivo e concreto. Non condividiamo tutte le affermazioni ivi contenute, ma apprezziamo certe conclusioni in riferimento ad alcuni organi per i quali è già stata chiesta una revisione. Indipendentemente dalle proposte di legge, la nostra Commissione ha il dovere di dire cosa pensa; per esempio a proposito della riforma della Commissione per i procedimenti d'accusa non è sufficiente dire che sono state presentate delle proposte di legge perché dobbiamo dire cosa fare di questa Commissione che è lo scandalo della nostra vita quotidiana, dal momento che essa è ormai da troppo tempo il cosiddetto tribunale di difesa assoluta ed intransigente dei ministri, per cui secondo la sua giurisprudenza il ministro ha sempre ragione e chi dice male del ministro o è pazzo o è un avventato. Ci sono proposte per la soppressione di questa Commissione e noi siamo favorevoli ad una modifica dell'articolo della Costituzione che la prevede.

PRESIDENTE. Credo che se ne discuterà proprio oggi o domani al Senato,

dove mi pare sia stata presentata una proposta in merito.

FRANCHI. Proprio questo è il guaio — e mi permetterà di rilevarlo anche per altri argomenti —: mentre tutto dovrebbe essere sospeso in omaggio alla decisione unanime del Parlamento di istituire questa Commissione per le riforme istituzionali che deve esaminare tutta la materia, continuano ad essere prese iniziative parallele.

Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura sono state avanzate dal senatore Vassalli delle proposte che noi condividiamo. Il punto debole della posizione del partito comunista — che questa mattina abbiamo sentito illustrata da ben tre illustri esponenti, primo tra tutti il collega Spagnoli — consiste a nostro giudizio nella difesa ad oltranza della magistratura, della sua indipendenza e delle sue funzioni, difesa che urta contro atteggiamenti concreti dello stesso partito comunista. Tutte le volte che la magistratura osa esaminare una sentenza che non va bene a quel partito allora c'è il linciaggio, che parte dall'*Unità* e si estende a tutti i giornali. Questo discorso va chiarito: la magistratura è indipendente se va incontro alla dipendenza del partito comunista, se invece vuole davvero essere indipendente urta contro la suscettibilità di quel partito; a questo riguardo potrei citare molti casi concreti, ultimo tra i quali la presa di posizione dell'*Unità* rispetto alla recente sentenza in materia di diritto di cronaca. Quella sentenza è stata ridicolizzata, perché parla di punti esclamativi e di virgolette, ma è pur sempre una sentenza di quella magistratura che voi volete libera e indipendente. Non parliamo poi di quello che potrebbe accadere se in un processo per strage la magistratura osasse fare una sentenza che non aggrada: allora si passa dalla critica della sentenza, che è pur sempre legittima, al linciaggio. A questo punto vi dovete cortesemente mettere d'accordo su quale sia il limite del concetto di indipendenza, perché la politicizzazione del giudice, o meglio l'asservi-



mento del giudice alla partitocrazia — la divisione della magistratura in partiti chiamati associazioni, che sono le correnti dei partiti — rappresenta il vero malanno. Condivido quanto ha detto Spagnoli a proposito delle disfunzioni del Ministero, e non potrei non farlo, ma il vero malanno è la partitizzazione della magistratura tant'è vero che la domanda che noi poniamo è questa: quali sono in Italia le istituzioni più screditate? Il Parlamento, che mi pare screditato abbastanza, la classe politica, della quale tutti dicono male, facendo di ogni erba un fascio, e la magistratura, nella quale nessuno ha più fiducia. E questa sfiducia del cittadino nella giustizia non è dovuta solo alla lentezza, che spesso non deriva dalla inefficienza del giudice o degli apparati, ma al fatto che proprio non si rende giustizia. Quindi ben vengano anche le proposte del senatore Vassalli in tema di Consiglio superiore della magistratura e di allargamento del numero dei laici. Oggi il collega Spagnoli ha parlato di una « critica della politicizzazione quasi mai accompagnata da riferimenti concreti », ma se si vogliono i riferimenti concreti noi non abbiamo che da fare l'elenco: se volete, per motivi di buon gusto, che si evitino i nomi, basti dire che ogni tanto, dopo che certi magistrati hanno reso servigi ai partiti, li ritroviamo dopo qualche anno puntualmente premiati con la elezione o al Senato o alla Camera dei deputati. Spagnoli poi nel suo intervento ha dipinto la magistratura come la vittima del sistema, ma è l'unica istituzione che non è controllata da nessuno e fa il buono e il cattivo tempo: la magistratura fa il legislatore, e non potrebbe farlo, i sostituti procuratori della Repubblica con i loro atteggiamenti fanno la politica in Italia e la gente si domanda chi mai controlli coloro che hanno il potere di distruggere la vita del cittadino. Altro che diritti di libertà! Chi difende il cittadino non dagli errori ma dagli abusi dei magistrati?

Io ho apprezzato molto la bellissima relazione del senatore Vassalli — e sono contentissimo di essermi ricreduto nei suoi confronti dopo il vecchio precedente

di un giuri d'onore nel quale feci la parte del cattivo verso di lui —: bisogna cambiare tutto ed individuare chi debba controllare questi giudici, che a volte sono degli scalmanati, che a volte sconquassano l'Italia e poi dicono di averlo fatto per « provocare ». Uno dei modi per ottenere questo risultato potrebbe essere proprio quello indicato da Vassalli, che secondo me rimetterebbe un po' d'ordine su quella famosa legge Brogli-Breganze di antica memoria, che dava la stura a tutte le promozioni e che consentì ai magistrati di non studiare più, di non fare più belle sentenze, visto che per progredire nella carriera diventava sufficiente esibire qualche documento; la legge Brogli-Breganze fece *tabula rasa* e questo naturalmente a detrimento di quei bravissimi magistrati che tutt'oggi esistono, ma che non compaiono e che quando vogliono essere uomini liberi e trovano il coraggio di farlo sono poi esposti al linciaggio. Mi pare allora che il discorso del tirocinio vada benissimo; mi pare che vada bene il discorso della distinzione tra progressione economica, che deve naturalmente non fare discriminazioni, e progressioni di funzioni, che invece ne deve fare. Nel quadro di una riforma che consenta di avere un giudice più qualificato e preparato, anche se con qualche preoccupazione noi siamo favorevoli a facilitare la tendenza al giudice monocratico, mentre siamo nettamente contrari — superando le perplessità pur apprezzabili del senatore Vassalli — alla liquidazione dei giudici popolari nelle Corti di assise. Le sentenze si fanno in nome del popolo italiano e noi non vogliamo eliminare il popolo da quei processi che maggiormente sentono il bisogno della sensibilità popolare, spesso preziosa accanto alla più illuminata opera del giudice, perché il legislatore ha voluto — e la tradizione è antica — l'anima popolare, nella sua ignoranza tecnica ma nella sua grande ricchezza spirituale, vicino al giudice togato. Quindi noi non abbiamo perplessità: vogliamo che nelle Corti di assise restino i giudici popolari. Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura, come si

fa a difendere uno degli organismi più squalificati? Io vorrei (non lo faccio perché voi tutti mi insegnate queste cose) portare qui i giornali che hanno messo in luce un Consiglio superiore della magistratura che ha fatto ridere o piangere, non lo so, tutta l'opinione pubblica, a causa delle beghe interne, delle cosche mafiose che al suo interno si combattono. Come si fa ad avere le preoccupazioni...? Certo, si fa, lo si capisce perfettamente, sempre in base al principio secondo il quale il giudice politico deve anticipare la legge e deve rendere servizi a determinati partiti. Ma noi desideriamo che si esaminino questi problemi, ed ecco quindi la nostra concreta proposta di un Consiglio superiore molto ristretto: mi pare che quello francese preveda dai 7 ai 9 membri nominati dal Capo dello Stato, all'interno o all'esterno della magistratura; il Capo dello Stato è anche presidente di quel consiglio, ma il vicepresidente è il ministro di grazia e giustizia: questa formula francese potrebbe venire incontro alle nostre necessità. Noi ci batteremo perché venga spazzata via una concezione che ha dato pessima prova; non nego che i costituenti abbiano fatto bene ad impostarla in quel modo, non dico che questa concezione fosse allora sbagliata, ma dopo quasi quarant'anni la gestione dell'autonomia dell'ordine è fallita. Ma noi vogliamo che sia assolutamente saldo il principio dell'indipendenza del magistrato: guai! Non c'è democrazia né libertà senza un giudice indipendente! Quanto all'autonomia, il discorso cambia, perché un giudice può essere perfettamente indipendente anche se non gestisce autonomamente l'organizzazione del servizio. Siamo favorevoli, per esempio, al discorso del promuovimento dell'azione disciplinare affidata al ministro, ma non vorremmo un'esclusione del procuratore generale: vedremmo le due cose in concorrenza fra loro; siamo comunque favorevoli a queste aperture, ma non al resto: tutto il male della magistratura, purtroppo, nasce dalla composizione del Consiglio superiore. Chi ne ha fatto parte (ci sono state tante oneste persone) riferi-

sce questo dramma interno; e poi abbiamo assistito alle lotte nelle procure della Repubblica italiana (e Roma insegna!) che finiscono poi tutte dentro il Consiglio superiore della magistratura.

E allora l'indirizzo suggerito dal senatore Vassalli è valido, anche se poi le scelte finali potrebbero essere tecnicamente diverse: noi saremo puntuali nel presentare le nostre proposte. Per quanto riguarda il numero dei laici, sosteniamo addirittura la riduzione drastica di questa componente e la scelta di uomini liberi e indipendenti, nominati dal Capo dello Stato, che naturalmente però, nella nostra visione, è uomo eletto dal popolo, al quale il popolo concede tutti i poteri, perché lo sceglie direttamente. Ma in via subordinata, signor Presidente, se voi non lo vorrete far scegliere dal popolo (come sembra), a noi va bene in ogni caso la nomina dei membri del Consiglio superiore della magistratura da parte del Capo dello Stato: infatti questi, anche se scelto dai partiti, si troverebbe di fronte alla gigantesca responsabilità di scegliere uomini qualificati o squalificati, onesti o disonesti, e sarebbe indotto — io penso — (pur tenendo conto dei purtroppo inevitabili dosaggi) a optare per uomini capaci di essere liberi e indipendenti nella maggior misura possibile al momento della decisione.

Quanto alla responsabilità per la riparazione degli errori giudiziari, finora, di fatto, non è accaduto nulla. Noi ci preoccupiamo veramente, perché questi veri e propri errori causano un danno pressappoco identico a quello causato da errori voluti. Il problema è grosso, non può essere liquidato. Una recente sentenza non ci è piaciuta, ma rivolgo una critica, non faccio un linciaggio: mi riferisco a quella relativa al risarcimento ad un cittadino arrestato per errore tecnico di cancelleria, che si è visto sbattere nuovamente in galera e poi assegnare 750 mila lire di risarcimento, quando in realtà aveva chiesto 40-50 milioni. La riparazione dell'errore deve essere autentica, non si può aggiungere al danno la beffa. Il problema va esaminato seriamente, dunque, ma

senza incidere sull'indipendenza del giudice, il quale non deve essere coartato psicologicamente e messo nella condizione, nel timore di sbagliare, di assolvere comunque, paventando la possibilità del risarcimento. Bisognerà trovare qualche formula che possa premunirci da questi rischi, non appesantendo l'indipendenza del giudice, ma garantendo al cittadino il suo diritto: non è possibile che ci siano uomini che hanno sulla terra (scusatemi, ma non è retorica) poteri divini! Per uccidere un uomo non basta una pistola! Anzi forse quello è il modo più semplice per farlo: mettetegli tre chili di ferri ai polsi quando egli è innocente: questo è il delitto peggiore! È un rischio che si corre quando si agisce per capriccio o perché si cercano trame o non trame di tutte le qualità; non faccio il difensore di nessuno, perché quando le cose sono ingiuste, sono ingiuste per tutti, chiunque vi venga coinvolto. Ma il problema del giorno è la difesa del cittadino dai soprusi della magistratura.

In linea di massima, dunque, noi vorremmo un Consiglio superiore della magistratura che avesse come vicepresidente il ministro di grazia e giustizia; naturalmente con una riforma e una ristrutturazione del Ministero di grazia e giustizia, come ha chiesto, ineccepibilmente, il collega Rastrelli.

Affronto molto rapidamente altri due argomenti. Riguardo ai diritti di libertà, noi abbiamo una proposta concreta e lo spunto ci è stato fornito dal collega Rodotà, quando ha parlato di inadeguatezza della formula. È esatta questa affermazione, perché il costituente allora scelse — e secondo noi fece benissimo — di prevedere l'elenco di questi diritti; ciò era giusto, perché in un'Italia che usciva da un ventennio — o quasi — di dittatura, era giusto che fossero stabiliti determinati diritti, e che fossero chiamati per nome. Era giusto, allora, ma meno opportuno oggi. Abbiamo scoperto infatti che la rigidità dell'elenco ha il torto di escludere sempre qualche diritto che, non essendo compreso nell'elenco, non è più considerato tale. Anche a questo proposito noi

auspichiamo una formula sulla base dell'insegnamento francese: lo può fare la Francia, che ha alle spalle secoli di tradizione di libertà. Oggi i diritti dell'uomo sono sanciti in tutte le Carte più importanti. Il collega Barbera ha citato l'articolo 19; noi nel nostro progetto di modifica della Costituzione facciamo espresso richiamo a queste grandi carte dei diritti dell'uomo che comprendono la tutela di un numero maggiore di diritti come il diritto all'informazione ed altri diritti. Ogni volta che un uomo conquisterà un diritto e che una società di nazioni affermerà che è sacrosanto, la nostra Costituzione è tenuta a riceverlo con una formula che superi l'elencazione tassativa. Ci potremmo limitare ad una sintesi di tale elencazione, con un richiamo formale alle Carte internazionali, ed in particolare a quella dei diritti dell'uomo. La tutela del cittadino dalla corruzione dei pubblici poteri è questione assai rilevante. Chi lo difende questo povero cittadino? Sono passati quasi quaranta anni e la corruzione dei pubblici poteri è diventata quasi la norma. Tale corruzione ha sfaccettature diverse, si estende dal vertice fino al più piccolo ente territoriale.

È necessario che sia introdotto nel nostro ordinamento un principio che sancisca la garanzia della moralità e della correttezza della pubblica amministrazione e la repressione durissima di questo delitto. La corruzione dei pubblici poteri sottrae sangue agli investimenti produttivi, ai servizi e al lavoro; è necessario quindi « inventare » un principio che nel nostro progetto è già stato prospettato con completezza.

È necessario costituzionalizzare il principio secondo cui la Repubblica garantisce la moralità e l'onestà della pubblica amministrazione e la reprime quando viene a mancare.

La mancata esecuzione di opere pubbliche o di servizi già deliberati e finanziati, ad esempio, è una forma impropria di immoralità. Quante pubbliche amministrazioni, dallo Stato agli enti locali, rinviando ed insabbiando l'esecuzione di lavori che in un tempo successivo verranno

a costare cifre senz'altro superiori? Chi paga questo è il povero cittadino che non usufruisce con tempestività del servizio e che dovrà pagare la stessa opera infinitamente di più. I burocrati delle amministrazioni che favoriscono questo sistema immorale devono essere puniti. Spesso per favorire un'impresa che ha avuto già l'appalto dell'opera, volutamente si lascia passare un anno o due.

Per questo è necessario creare un organo che, in permanenza, controlli su tutto il territorio nazionale la tempestività dell'esecuzione delle opere. Se c'è un ritardo ed è giustificato, *nulla questio*, ma se non è giustificato si va in galera!

Anche a questo riguardo abbiamo presentato una proposta concreta.

Signor Presidente, sul sistema delle autonomie desidero fare ancora alcune considerazioni. La Commissione per le questioni regionali è andata in giro per l'Italia per verificare le richieste delle regioni e degli enti locali e presentare poi al Parlamento un progetto di riforma. È vero che la Commissione ha sentito i rappresentanti della conferenza delle regioni, ma è stato già fissato alla fine di gennaio un importante convegno, che sarà tenuto qui a Montecitorio, per annunciare questo progetto di riforma. Io mi chiedo: e noi cosa facciamo?

Il Parlamento ha individuato nella Commissione parlamentare per le riforme istituzionali l'organo delegato ad individuare le proposte di riforma. Ed allora è giusto che noi teniamo conto anche del materiale raccolto dalla Commissione per le questioni regionali.

Noi siamo contrari al fatto che le Camere, tramite le rispettive Giunte per il regolamento, continuino a lavorare per riformare i regolamenti parlamentari, modificando il sistema della fiducia che è di precipua competenza della nostra indagine; questo significa infatti che non credono al nostro lavoro.

Signor Presidente, le raccomando vivamente di intervenire per cercare di riuscire ad unificare i lavori di altri organi parlamentari in una sola discussione sulle proposte di riforma istituzionale. Ci

basta ricordare il recentissimo convegno di Genova con il professor Giannini che « spara sui mezzi cavalli », riferendosi al fatto che la vecchia mentalità accentratrice voleva fare dei cavalli, ma invece si è fermata a metà.

Noi dubitiamo della modernità della scelta regionale effettuata dal nostro costituente. Le regioni sono fallite nella gestione del territorio, perché avevano garantito l'esaltazione delle libertà delle autonomie locali e oggi invece la regione è odiata proprio dai comuni e dalle province che hanno imparato che, per andare avanti, è necessario il sistema clientelare.

La burocrazia regionale non ha niente a che fare con l'antica burocrazia statale che ha sempre avuto una coscienza dello Stato. La regione che idea ha? Ma non doveva essere utilizzato il personale proveniente dagli enti locali o dallo Stato? Invece la mastodontica burocrazia regionale è stata sommata a quella statale.

Esiste un bel volume, edito dall'istituto presieduto da Benvenuti, che, riprendendo questo discorso della burocrazia regionale, lo considera un fenomeno spaventoso e non solo per la solita Sicilia, ma anche per le regioni che appaiono « di prima categoria ». Così come andrebbe rivisto il discorso — e anche qui non inventiamo niente, perché abbiamo imparato dal vecchio Giannini — della individuazione precisa delle funzioni delle regioni, che non siano soffocatrici bensì esaltatrici delle funzioni degli enti locali. A tale riguardo sottolineo che noi siamo favorevoli a portare fino al livello delle province la potestà legislativa su determinate materie, anche perché siamo degli innamorati della dimensione della provincia, che a nostro giudizio è una dimensione modernissima, in quanto sufficientemente grande da garantire l'economia della gestione di un ente e sufficientemente piccola da garantire il massimo della partecipazione; già la dimensione regionale non ha questi requisiti perché è uno Stato, tant'è vero che provincia e comuni sono a portata di mano del cittadino, mentre la regione è lontana quanto Roma.

Naturalmente parlo di regioni in generale, ma conosco benissimo le indispensabili diversificazioni che esistono, ad esempio per quanto riguarda le regioni di confine, quelle in cui esistono minoranze linguistiche o quelle a statuto speciale. L'ordinamento regionale bisognava attuarlo fino in fondo; anche le regioni hanno la possibilità di difendersi, ma noi chiediamo che si riveda tutto l'istituto, che non ha saputo gestire la potestà legislativa e soprattutto il territorio. Al contrario vorremmo l'esaltazione della provincia e la vorremmo vedere carica di nuove funzioni supercomunali, dal momento che le province italiane, e quelle del nord in particolare, sono piene di piccolissimi comuni senza importanza, di quei comuni che Giannini chiama, e noi non vorremmo offenderli, « delle imbecillità giuridiche », comuni di 100 o 200 abitanti. Giannini chiede l'abolizione dei comuni al di sotto dei cinque mila abitanti; noi non arriviamo a tanto perché la libertà comunale è il vanto della nostra tradizione; lasciamo allora a questi comuni il gonfalone, il carroccio, l'anagrafe, lo stato civile, tutto, ma non la gestione del territorio, anche perché non ne sono capaci. Noi sentiamo la necessità non dell'accorpamento dei comuni per far scomparire dei nomi — mi torna sempre alla mente Brello, in provincia di Bergamo, che conta solo 98 abitanti, ma una tradizione antichissima che nessuno avrebbe il coraggio di cancellare, come in tanti altri casi — ma di arrivare ad una corretta gestione del territorio, ad inventare una dimensione ideale di ente comune capace di gestire col massimo di economia i servizi indispensabili ai piccoli comuni. Signor Presidente, noi vorremmo vedere nella rinnovata Carta costituzionale l'esaltazione del comune: è il comune l'ente più vicino al cittadino — le prime scale che egli sale sono quelle della scuola elementare comunale — ed è al comune che noi dovremmo affidare nuove funzioni, compresa non solo la difesa generica delle tradizioni ma, a parte la fornitura di opere e servizi alla comunità locale, la primaria funzione di insegnare

al cittadino ad amare la terra natale, quindi anche a tenerla pulita e a difenderla. Man mano che cresce il cittadino poi vede che la sua terra natale è molto più vasta ed è il comune che deve insegnargli ad amare quella terra più vasta che si chiama patria, e non dico Italia perché poi si deve chiamare Europa; ora i comuni non si occupano più di queste cose, eppure solo loro possono far sentire al cittadino, nel primo impatto con l'ente pubblico, questo bisogno immenso di dedicare l'esistenza all'amore di quelle entità morali che racchiudono le virtù civiche senza le quali le società non durano e senza le quali, soprattutto, non si costruiscono gli Stati.

Esaltazione del comune naturalmente nella diversità. La proposta di legge Rognoni, che noi non condividiamo e che abbiamo criticato, aveva però l'intuizione di diversificare, perché non si può attribuire alla metropoli lo stesso ordinamento del comune di 98 abitanti. Nei piccoli comuni basterebbe il sindaco eletto dal popolo, nei comuni un po' più grandi — bisognerebbe definire delle fasce — ci dovrebbero essere il sindaco e la giunta nominata dal sindaco, in quelli più grandi ancora anche l'assemblea. Non si tratta solo di una nostra proposta, perché ci sono anche altre forze politiche che pensano a questa diversificazione: sindaco, giunta e consiglio ed esaltazione, nelle assemblee, di quel potere di controllo che oggi non hanno, così come nessun potere di controllo ha oggi il Parlamento nei confronti del Governo. Naturalmente, poi, secondo la nostra impostazione dovrebbe trattarsi di una assemblea rappresentativa dell'intero corpo della comunità locale, che non è dato solo dai cittadini espressi dai partiti, ma anche dai commercianti, dagli agricoltori, dagli industriali, dagli operai, insomma da tutte quelle categorie che oggi hanno una via parallela del colloquio con l'esecutivo. Non vado oltre perché abbiamo già avuto modo di esprimere queste nostre idee che non sono proprie della Repubblica presidenziale, visto che in almeno altre tre proposte di legge se ne parla,

compresa una firmata da Bianco quando era ancora capogruppo della democrazia cristiana; quindi sulla diversificazione possono esserci delle convergenze ed io dico che dobbiamo almeno provare ad inventarci qualcosa perché la partitocrazia non può continuare a decidere con trattativa privata — nelle sacrestie o nelle sedi dei partiti — chi è che debba fare il sindaco in un piccolo comune. Il discorso potrebbe essere diverso per le grandi città, per le quali però noi ribadiamo che nel contesto di un effettivo esercizio della sovranità popolare è necessario eliminare l'intermediazione e consentire al cittadino di scegliere direttamente i propri rappresentanti.

A proposito della nostra impostazione di democrazia diretta ho trascurato di parlare del *referendum*, ma a questo proposito faccio riferimento alle proposte sui tre tipi di *referendum*, abrogativo, propositivo e consultivo che noi sosteniamo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Russo. Ne ha facoltà.

RUSSO. Signor Presidente, non toccherò tutte le questioni all'ordine del giorno, preferendo limitarmi solo a due aspetti. Il primo riguarda i temi introdotti dal collega Rodotà; noi, naturalmente, come gruppo di democrazia proletaria, non possiamo che essere d'accordo nel mettere mano ai nuovi diritti e nel costituzionalizzarli, compresi quelli, ovviamente, dell'informazione, sui quali tanto spesso il collega Rodotà si è soffermato. Anche io nutro qualche perplessità sulla formulazione della proposta presentata dai colleghi del partito comunista riguardo all'articolo 21 della Costituzione: bisognerebbe riflettere ulteriormente, perché mentre siamo d'accordo nell'allargare le vie d'accesso all'utilizzazione dei grandi mezzi di informazione, riteniamo necessario anche garantire il diritto alla riservatezza. Non è facile in questo momento — lo dico con sincerità — definire un sistema informativo che, per un verso, blocchi le forti concentrazioni, interrompendo anche il monopolio pubblico, e, per l'altro

verso, garantisca, contemporaneamente, il diritto all'accesso ai grandi mezzi di comunicazione di massa dei singoli cittadini e delle associazioni. Questo mi pare un terreno di grande interesse, sul quale la Commissione ha svolto un buon lavoro; anche la proposta presentata dal collega Barbera è interessante, ma è meritevole di ulteriori approfondimenti da apportare, magari, durante la discussione finale.

Il secondo aspetto riguarda il diritto all'accesso ai documenti amministrativi. Mi pare che su questo argomento vi sia una larga disponibilità delle forze politiche, e anche da parte della Presidenza del Consiglio, che ha elaborato in proposito — se ben ricordo — un disegno di legge: si potrebbe quindi svolgere un lavoro abbastanza puntuale. Questi documenti infatti sono strumenti attraverso cui i singoli cittadini e le associazioni, il tessuto diffuso di organizzazioni, potrebbero controllare e accedere alle informazioni in possesso dei grandi enti e dei grandi apparati.

Venendo ad un altro argomento, credo che dovremmo anche affrontare il problema relativo alla circolazione delle informazioni, che viene concentrato in alcuni grandi enti: penso al Tesoro, alla Banca d'Italia, ad altre strutture istituzionali. Sotto questo punto di vista ci sono molte buone intenzioni, ma passi concreti non sono stati assolutamente compiuti.

Sempre rimanendo nell'ambito delle questioni sollevate dal collega Rodotà, devo dire, signor Presidente, che noi desideriamo che il Parlamento ed anche i cittadini intervengano con strumenti più penetranti sulle questioni internazionali e soprattutto sulle questioni della pace. Se è vero quanto ci ha detto il collega Andreatta rispetto alle scelte di politica economica (cioè che sono scelte che riguardano le generazioni presenti e quelle future), è ancor più vero che questioni come l'installazione dei missili e il diritto alla pace riguardano la generalità dei cittadini, investendo decisioni che non possono essere prese senza consultare i cittadini stessi (quindi vado oltre le proposte formulate dal partito comunista); ci sono

alcune questioni fondamentali che non possono essere decise (differenziando i problemi internazionali da quelli fondamentali come l'installazione dei missili) solo dal Parlamento e che invece dovrebbero essere sottoposte a *referendum* popolare.

Gli ultimi temi che vorrei trattare, con la rapidità che si richiede a quest'ora della discussione, sono relativi ai problemi sollevati dal senatore Giugni. Qui, Presidente, vengono in discussione temi altrettanto cruciali, che riguardano l'organizzazione della democrazia nel nostro paese. A me pare che sulla vicenda sindacale sia stato vissuto in questi anni un vero e proprio processo di reificazione (se mi si consente il riferimento filosofico), come veniva definito da alcuni filosofi dell'ottocento: una volontà che si contrappone addirittura ai diretti interessati. Come ci ha ricordato recentemente il professor Bobbio, il sindacato dovrebbe decidere all'unanimità; ma credo che il professor Bobbio si riferisse all'unanimità fra gli apparati, mentre io intendo unanimità degli iscritti. In realtà abbiamo visto che in questi ultimi anni il sindacato ha deciso addirittura contro la volontà dei suoi rappresentati. Siamo dunque in presenza di una grave frattura, di una grave ferita della democrazia, soprattutto in relazione ad un'organizzazione di massa quale quella sindacale; mi pare un vero e proprio stravolgimento di alcune regole democratiche, uno stravolgimento che ha toccato, e può toccare, anche l'ordinamento, quando vengono stabiliti i cosiddetti tetti e quando viene messa in atto la cosiddetta concentrazione. In questo modo infatti viene esaltato il ruolo dell'apparato centrale del sindacato, a scapito non solo delle federazioni di categoria, ma anche dei diritti dei singoli aderenti al sindacato stesso. Da questo punto di vista credo che più che fare passi in avanti in questa direzione, dovremmo tornare indietro.

È un argomento che in parte riguarda la materia costituzionale, in parte quella della legge ordinaria. Sono d'accordo, per esempio, sulla soppressione del se-

condo e del terzo comma dell'articolo 39 della Costituzione, esaltando semplicemente la libertà di organizzazione sindacale come sanzione del pluralismo nel nostro paese. Sono invece assolutamente contrario alla regolamentazione del diritto di sciopero, anche nei servizi pubblici (come invece ha proposto il senatore Giugni), e credo anzi che noi dovremmo estendere alcune garanzie contenute nello statuto dei diritti dei lavoratori anche alle organizzazioni che non aderiscono alle grandi confederazioni sindacali; assistiamo infatti ad una grave discriminazione politica e soprattutto — mi sia consentito, Presidente, questo riferimento puntuale — a un doppio processo, di cui non possiamo non prendere visione. Molto spesso, infatti, nascono organismi direttamente rappresentativi di interessi dei lavoratori che non sono riconosciuti e non vengono ammessi alla contrattazione e non hanno le garanzie di legge riservate ai tre grandi sindacati. Dico questo non per polemica preconcepita verso i tre grandi sindacati ma, se è vero che il sindacato ha assunto vieppiù in questi anni decisioni contrastanti con gli interessi dei suoi rappresentati, è naturale che in questa fase storica sorga una serie di microorganismi che rappresentano direttamente gli interessi dei lavoratori e che, secondo me, dovrebbero essere garantiti nel loro diritto di rappresentanza. Viviamo inoltre, in misura sempre maggiore, un conflitto tra autonomia collettiva e diritti dei singoli. Su ciò la nostra Commissione ha giustamente discusso, perché viviamo in un regime di inderogabilità relativa: voglio dire che esistono diritti a disposizione dei sindacati, i quali possono manomettere gli interessi dei singoli e questi ultimi sono costretti a ricorrere alla magistratura per difendere diritti soggettivi acquisiti (a questo proposito l'attacco portato ai magistrati, soprattutto ai magistrati del lavoro, non mi trova assolutamente consenziente). Questo argomento non riguarda solo i conflitti di interesse, ma rappresenta un tema di democrazia. È un tema di democrazia perché mi sembra che nella società moder-

na, come tutti quanti hanno sempre rilevato, c'è il dominio delle grandi organizzazioni e dei grandi apparati. Probabilmente questo è un risultato inevitabile nel moderno sviluppo, ma allora dobbiamo accentuare le regole del pluralismo tra le diverse organizzazioni, esaltandone i rispettivi campi di autonomia, e contemporaneamente prevedere la difesa dei diritti dei singoli anche rispetto agli apparati.

Questo vale per i partiti sui quali si è fatta una discussione in Ufficio di Presidenza e in Commissione, allorché si è toccato il problema dei diritti degli iscritti nei confronti degli apparati, e questo a maggior ragione vale per le organizzazioni sociali. Noi dobbiamo prevedere ed esaltare tutta una serie di diritti non disponibili, anche da parte dei grandi apparati e delle burocrazie.

A me pare che solo in questo modo sia possibile pensare ad una democrazia conflittuale e contemporaneamente garantita al suo interno. Se non ci accorgiamo di questa involuzione chiudiamo gli occhi e andiamo a creare al posto dello statuto dei lavoratori lo statuto dell'impresa o lo statuto delle maggioranze, come ieri diceva in Ufficio di Presidenza il collega Andreatta. Noi sappiamo che di solito gli statuti e le costituzioni sono poste a difesa delle minoranze e non delle maggioranze. Io comincio ad essere stupito dalle teorie « costituzionali » che si sentono in giro. Credo invece che bisogna esaltare la garanzia dei singoli nel momento in cui la vita pubblica è dominata dai grandi apparati.

Signor Presidente, termino il mio intervento dicendo che siamo favorevoli al *referendum*, come abbiamo sempre detto, ma non nei limiti che ella ha proposto, bensì con l'utilizzazione dei *referendum* abrogativi e propositivi che potrebbero essere un importante strumento di

espressione di volontà politica.

Signor Presidente, a me pare che in questa Commissione molto spesso si esalta il diritto delle nuove soggettività — come si dice — ma in realtà si vuole garantire ancora il monopolio della politica da parte dei partiti. Ricordo come il senatore Pasquino, in polemica con il nostro gruppo, abbia sostenuto che noi vogliamo l'accesso alla politica anche di piccole formazioni e di movimenti anche temporanei, mentre la sua parte politica continua a sostenere l'esclusione delle piccole formazioni e la loro partecipazione alla politica solo tramite gli strumenti del *referendum* o dei processi consultivi.

Io credo invece che sia necessario muoversi sul doppio terreno dell'accesso alla politica liberalizzato alle nuove formazioni e dell'accesso agli strumenti a disposizione dei singoli, perché si vada sempre più verso una democrazia conflittuale, dominata certo dalle grandi organizzazioni, ma controllata facendo sempre salva la garanzia dei diritti dei singoli.

PRESIDENTE. Propongo che la Commissione non tenga la seduta prevista per domani, venerdì 26 ottobre 1984, alle ore 9, rinviando il seguito e la conclusione del dibattito sui temi concernenti la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il Governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie, alla seduta di martedì 30 ottobre 1984, alle ore 11.

Se non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12,30.



36.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 30 OTTOBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

### INDICE

**Sull'ordine dei lavori:**

RODOTÀ .....

PRESIDENTE .....

PAG.

665

665

**Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie:**

PRESIDENTE .....

BOLLINI .....

PAG.

665, *passim*

653

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 11.**

RODOTÀ, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 25 ottobre 1984.

(È approvato).

**Sull'ordine dei lavori.**

RODOTÀ. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RODOTÀ. Signor Presidente, onorevoli colleghi, essendo praticamente giunti alla fine dei nostri lavori il problema della presenza alle riunioni della Commissione mi pare abbastanza importante.

Mi permetterei di fare una richiesta partendo da una constatazione. Nell'ultima settimana di novembre si svolgerà il congresso del Movimento sociale italiano-destra nazionale, per cui le Camere sospenderanno i loro lavori mercoledì 28 novembre. Vorrei chiedere al Presidente se sia possibile — si tratterebbe, tra l'altro, di una sorta di stimolo indiretto alla presenza dei colleghi — predisporre e portare a conoscenza di tutti i colleghi un calendario delle sedute della Commissione per il mese di novembre, o meglio per le prime tre settimane di tale mese.

PRESIDENTE. Calcolando di tenere tre sedute alla settimana, da qui al 28 novembre potremmo contare su nove sedute.

RODOTÀ. Preferirei, se fosse possibile, per una sorta di invito alla presenza, che

venisse dato con grande anticipo l'annuncio del calendario.

PRESIDENTE. Concordo con la richiesta formulata dal deputato Rodotà.

**Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito e conclusione del dibattito sui temi concernenti: la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie ».

È iscritto a parlare il senatore Bollini. Ne ha facoltà.

BOLLINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero fare solo alcune considerazioni sull'articolo 81 della Costituzione ed una riflessione sulle modifiche ad esso proposte dal collega Andreatta.

Quella dell'articolo 81 è una norma che ha avuto una singolare vita molto travagliata. Lei, signor Presidente, potrebbe qui rievocarla con precisione, dato che è stato uno dei protagonisti di quella vicenda. L'accusa ripetuta e ripresa anche qui è quella secondo la quale la norma contenuta nell'articolo 81 si sarebbe prestata ad una sorta di aggiramento e, quindi, non avrebbe eretto un argine sufficiente e solido. L'argine non ha tenuto,

si afferma con sicurezza. Ma, alla domanda: che cosa si doveva salvaguardare?, le risposte diventano più sfumate. C'è chi ha risposto valutando congiuntamente il terzo ed il quarto comma di quell'articolo che, creando in tal modo un sistema, tendevano a far sì che le nuove entrate e le nuove spese dovessero pareggiarsi producendo, quindi, come conseguenza un risultato tale da dar vita ad un congegno giuridico costituzionalmente determinato. Da qui la conclusione che il disavanzo è in contrasto con la Costituzione. Ma, se la Costituzione avesse voluto porre questo vincolo preciso, lo avrebbe espressamente disposto, mentre nella Carta fondamentale esso non compare.

Altri ha risposto negando che la Costituzione stabilisca l'obbligo giuridico del pareggio, ma ritenendo che lo scopo del quarto comma sarebbe quello di garantire, almeno, una tendenza al pareggio. Dalla lettura della norma neppure un tale obbligo risulta del resto possibile né dall'osservanza, la più scrupolosa, dell'obbligo di copertura può derivare un tale risultato tendenziale; semmai deriverebbe un maggior senso di responsabilità nelle deliberazioni delle leggi di spesa.

Del resto, lo stesso Presidente Einaudi ebbe a riconoscere, in una lettera al ministro Pella, che la Costituzione, non distinguendo tra bilancio deficitario, in pareggio ed in attivo, non poneva un esplicito vincolo sul disavanzo del bilancio.

Sotto il profilo dell'invocato pareggio di bilancio è difficile, a mio parere, rintracciare quindi una violazione o un aggravamento della norma costituzionale, a parte il fatto che il nostro paese, in tutta la sua storia, dall'unità d'Italia ad oggi, non ha forse mai conosciuto un reale pareggio di bilancio. Domandiamoci, quindi, a cosa servirebbe oggi introdurre in Costituzione un tale vincolo. Anche coloro che, in teoria, si dichiarano favorevoli ad introdurre una norma costituzionale di pareggio del bilancio, sanno bene che oggi sarebbe una norma inconciliabile con la realtà economica e di impossibile attuazione.

Nella realtà di oggi un tale vincolo non servirebbe ad altro che ad introdurre nuovi elementi di rigidità e nuovi ostacoli alla già difficile politica fiscale. E tuttavia le proposte potrebbero essere prese in attenta considerazione se ci trovassimo di fronte ad un largo sostegno delle posizioni della dottrina economica più autorevole. Ma così non pare essere.

Il professor Romani ha recentemente e con molta obiettività sintetizzato la posizione delle varie scuole di pensiero intorno al problema del pareggio di bilancio.

Secondo i keynesiani, se si vuole seguire una regola rigida di pareggio del bilancio, l'economia viene semplicemente destabilizzata; una regola di pareggio del bilancio è semplicemente uno sproposito. I monetaristi, alla Friedman, per intenderci, negano che una politica espansiva — attraverso le politiche di bilancio — possa avere, alla lunga, un qualche effetto sul livello del reddito reale.

Le spese pubbliche, se finanziate con il ricorso al mercato, aumentano il saggio di interesse e spiazzano gli investimenti privati; se finanziate con moneta, fanno crescere i prezzi; in questo contesto, la regola del pareggio di bilancio è equivalente a proibire di fatto il finanziamento sulle spese pubbliche.

Per i fautori della nuova scuola di macroeconomia classica, quella, per intenderci, che guarda alle attese razionali, finanziare le spese pubbliche con imposte o con il ricorso al debito è perfettamente equivalente; per i fautori di questa scuola, fissare una regola di pareggio rasenterebbe la fatuità. Come si vede, i pareri sono molto discordi, anzi contrastanti; anche se molte certezze sono cadute e sono emersi i limiti alle varie posizioni teoriche, tuttavia la realtà dimostra come la stessa scienza economica abbia di molto ridotto la sua fiducia nelle misure di intervento della politica fiscale.

Ciò giustifica quindi, signor Presidente, i nostri dubbi, le nostre riserve sulla opportunità, nel momento presente, di introdurre nella Costituzione troppo rigi-

di vincoli in materia di bilancio. Nelle più recenti proposte di revisione costituzionale dell'articolo 81 però, anche in quelle avanzate dal governatore della Banca d'Italia in una delle sue relazioni, in quelle suggerite dalla Corte dei conti, in quelle esplicitamente proposte dal gruppo di Milano del professor Miglio, si accenna a norme di garanzia non del bilancio nel suo complesso, ma della sola parte corrente.

Il collega Andreatta, in questa sede, ha offerto una sua — per molti versi — interessante soluzione; egli propone di porre un duplice vincolo: l'ammontare dei prestiti non dovrebbe superare le spese di investimento e le spese correnti non dovrebbero superare il gettito delle entrate correnti. A ciò aggiunge una norma transitoria, tendente a ristabilire il pareggio della parte corrente nel corso di tre anni.

La proposta è meritevole di un attento esame, purché si tengano presenti alcuni fatti. Primo: il bilancio di competenza dello Stato italiano per il 1985 reca uno spareggio di parte corrente che oscilla da 84.740 miliardi a 48.275 miliardi, se depurato dalle cosiddette regolazioni contabili e dai progettati provvedimenti noti come « pacchetto Visentini »; il disavanzo cresce, rispetto a quello del 1984, del 9,8 per cento.

Secondo: come si concilia questo eventuale vincolo, in caso di emergenza economica, di emergenza naturale che riguardi la sicurezza del paese? Ricordo a tutti noi che le spese militari, per convenzione internazionale, sono classificate nel bilancio dello Stato come spese correnti.

Terzo: una normativa che va nella direzione delineata dal collega Andreatta esiste già nella legislazione italiana ed è l'ottavo comma dell'articolo 4 della legge n. 468; ma dal 1978 non è mai stata applicata.

Quali garanzie dunque abbiamo noi che la nuova norma, sia pure in termini diversi, sia effettivamente rispettata? Circa la norma transitoria però, proposta dal collega Andreatta, vorrei fare qualche

altra osservazione; basta fare un semplice confronto tra tale proposta e quella cosiddetta del piano di rientro, presentata dal ministro Gorla; più realisticamente il ministro del tesoro tende a contenere la spesa corrente, al netto degli investimenti, entro il tasso programmato di inflazione. È una proposta quindi molto diversa, al limite incostituzionale, se avessimo già adottata la proposta Andreatta.

Nella scelta dei tempi delle misure da adottare per riequilibrare la finanza pubblica, occorre sempre valutare gli effetti sulla crescita del prodotto nazionale e sui processi di accumulazione. Le conseguenze in ordine ai problemi economici, sociali e politici, devono essere attentamente valutate, altrimenti rigide norme possono provocare rischi pericolosi nella stessa esecuzione del piano di rientro e rendere più difficile, più costosa e politicamente impraticabile la proposta.

Una così difficile manovra di rientro nella politica fiscale può essere adottata in condizioni migliori, se su di essa vi è un vincolo pressante imposto da una norma costituzionale?

Anche per queste ragioni ritengo che la prefissazione di un tetto — rientro in tre anni, riducendo il disavanzo corrente di un terzo della sua differenza per ogni anno — non abbia giustificazione, anzi ritengo — come è stato recentemente valutato — che questa politica contenga potenzialmente un elemento destabilizzante molto grave della situazione economica. Si propongono comportamenti, tetti, norme rigide, che ignorano il processo di dipendenza tra i saldi pubblici e i fattori nati al di fuori del sistema fiscale, come l'evoluzione dell'economia internazionale e nazionale, la politica monetaria.

Mi sembra quindi che, sotto questo profilo, la questione non possa essere affrontata nei termini proposti dal collega Andreatta; molto spesso però, quando si parla di aggiramento dell'articolo 81 e della sua violazione, si ha riguardo alla norma introdotta, relativa all'obbligo

della copertura delle nuove leggi di spesa. Alla base dell'articolo 81, quarto comma, è stato posto infatti il principio per cui, nel proporre e deliberare una spesa, deve essere esaminato il problema dei mezzi necessari per farvi fronte.

L'indicazione deve avvenire contestualmente con il responsabile apprezzamento dell'utilità della spesa e delle conseguenze finanziarie che provoca sul bilancio dello Stato. Questa valutazione il Parlamento deve assumerla nel quadro di legittimità tecnico-contabile, che è dettato dalla norma sulla struttura del bilancio.

Per questo la copertura non può essere ridotta ad un mero fatto tecnico neutrale, perché essa partecipa nella sostanza con l'individuazione delle forme di finanziamento (chi deve pagare), con il processo di redistribuzione delle risorse (a beneficio di chi va spesa). Si tratta dunque di una valutazione politica, in quanto destinatario diretto della norma costituzionale è il Parlamento.

Ciò spiega perché l'evoluzione, tanto criticata, dei criteri di copertura corrisponde storicamente a processi evolutivi ed interpretativi dell'articolo 81 e dei rapporti tra Parlamento e Governo. Dopo una prima fase di applicazione rigorista di tale articolo, si è passati a quella successiva, un po' permissiva; di fatto l'obbligo di copertura ha posto un grosso freno all'iniziativa parlamentare di spesa, anche perché il Parlamento non è stato mai messo in grado di conoscere gli elementi base per formulare la proposta, da ciò la impossibilità di indicare, con assoluta precisione ed obiettività, i mezzi tecnici di copertura.

Nei fatti si è andata estendendo la pratica che ogni proposta di legge parlamentare, che importa delle spese, doveva e deve passare attraverso un'intesa, non importa se implicita o esplicita, con il Governo.

L'iniziativa della spesa è venuta così accentrando nelle mani del Governo e dei ministri, sia pure con lo schermo o il compiacente tramite della sua maggio-

ranza o dei singoli parlamentari di maggioranza. Il potere di deliberare la spesa e quello di trovare la copertura finanziaria sono andati sempre più separandosi; le sole e vere indicazioni di copertura sulla disponibilità di bilancio o sulla possibilità di ricorso al mercato finanziario sono sempre state poste nelle mani del Ministero del tesoro e della Banca d'Italia. Ciò nonostante, o forse proprio per queste ragioni, la crescita della spesa non è stata mai bloccata. È inutile qui ricercare le motivazioni di ordine tecnico che hanno portato, in queste circostanze, al raggirò dell'articolo 81 della Costituzione: quando cioè in definitiva si indica la copertura della spesa soltanto per il primo anno o si fa riferimento a risorse improprie e a fondi di tesoreria, quando si scarica sugli esercizi successivi il maggior onere della spesa, quando non si ha cura di valutare gli oneri posti a carico del settore pubblico allargato o quando si fa, ancora oggi, un uso distorto dei fondi speciali iscritti in bilancio, sia per la parte corrente, sia per la parte capitale.

Ma di fronte a questa situazione è dal 1978 — dopo circa 50 anni di immobilismo nella politica della contabilità pubblica — che si sono introdotte delle norme nuove e diverse, che hanno reso più preciso — o avrebbero potuto rendere più preciso — il controllo della spesa pubblica. Le difficoltà nell'applicare quelle norme non attengono tanto alla struttura delle norme (potevano essere perfezionate) né al fatto che esse erano contenute in una legge ordinaria (un centinaio di volte derogata in maniera esplicita o implicita), ma attengono soprattutto ai processi sottostanti, ai problemi economici, finanziari, fiscali, alle scelte politiche delle varie maggioranze e dei vari governi. Tuttavia la ricerca di una soluzione più corretta mi sembra utile e necessaria. Il testo del collega Andreatta ritengo sia un contributo che spero possa essere esaminato con serenità, perché contiene spunti e rilievi (se non ancora soluzioni) in larga parte da me condivisi. Mi sembra utile

perciò affacciare alcuni temi che dovrebbero trovare una soluzione.

Una premessa però si impone e riguarda il concetto di intangibilità delle scelte di fondo contenute nell'articolo 81 della Costituzione. Tra la negazione assoluta del potere di iniziativa parlamentare in materia di spesa (del resto sancita da costituzioni come quella francese o inglese) e la subordinazione nei confronti del Governo di detta iniziativa (sancita dalla costituzione tedesca), il costituente italiano decise invece di introdurre una limitazione mediante l'apposizione di un vincolo di copertura nelle proposte di spesa; questo punto è per noi intoccabile.

Qual è la questione che invece bisogna riformare e rendere più coerente con lo spirito e la lettera della Costituzione? Essa riguarda il fatto che bisogna essere assolutamente certi che quando vengono presentati una proposta di legge o un emendamento, è necessaria una valutazione corretta del loro costo nel corso d'anno, a regime, e per gli esercizi successivi. Inoltre, bisogna stabilire la sede assolutamente certa dove attingere i mezzi e le risorse per poter finanziare le nuove spese; bisogna stabilire, forse anche in Costituzione, che Parlamento e Governo, per le nuove spese, possano provvedere mediante nuove imposte, o mediante economie di spesa effettivamente realizzate, oppure attraverso un uso disciplinato e corretto dei fondi globali; ogni altra fonte di finanziamento deve essere radicalmente esclusa. In terzo luogo, è necessario però essere certi che la valutazione dei costi non avvenga secondo uno spirito di parte, sottovalutando o sopravvalutando; occorre quindi adire un organo che abbia la competenza, l'obiettività e la forza tecnica di fare calcoli precisi, senza però — come mi pare di intravedere nella proposta del collega Andreatta — nessun surrettizio spostamento di poteri tra Parlamento e Governo. Se c'è qualcuno che deve certificare il costo reale di certe spese, questo deve essere trovato fuori dalle sedi direttamente dipendenti dal Governo; il riferimento alla Ragioneria generale dello Stato può valere per il Governo, ma

non ha fondamento per il Parlamento, almeno per coloro che sanno che una fonte che ha alimentato le spese, che ha costruito le pieghe del bilancio in modo da consentire l'espansione della spesa, è appunto la ragioneria, cui oggi si dovrebbe adire per certificare l'esattezza della spesa.

Le proposte suggerite sono le seguenti: un ufficio del Parlamento, la Corte dei conti, la commissione tecnica della spesa pubblica resa autonoma dal Ministero del tesoro; quello che è certo è che un organismo che certifichi il costo reale di certe spese si rende necessario.

Infine, bisogna sapere che la spesa, non solo quella dell'anno in corso ma anche quella degli anni successivi, si è dilatata anche per l'assenza di una struttura giuridica come quella di un bilancio pluriennale cui fare riferimento. Quando la Corte costituzionale ha cercato dei riferimenti, ne ha trovati alcuni, abbastanza inesistenti, come la relazione sulla situazione economica. Ora con la legge n. 468 esiste la possibilità di un riferimento preciso nell'articolo 4; però, guarda caso, questa norma non è stata applicata. Si cerca, a distanza di anni, di trovare una soluzione. Ma nella proposta, del collega Andreatta non c'è il bilancio pluriennale; c'è soltanto una specie di proiezione di entrate e di spese.

Tra le altre proposte avanzate dal collega Andreatta ci sono delle questioni che tengo ad esaminare — sia pure in maniera interlocutoria — facendo tuttavia una premessa per evitare anche una domanda. Qual è la linea di comportamento che noi abbiamo intorno a questa materia? La linea è questa: se è possibile noi siamo disponibili ad una limitata correzione rafforzativa delle norme dell'articolo 81 della Costituzione. Riteniamo tuttavia che nella presente situazione già esista una legge organica — la n. 468 — che è in grande misura attuativa dell'articolo 81 della Costituzione. Se c'è bisogno di riformare questa legge noi siamo disponibili; se è invecchiata possiamo correggerla; attuiamo l'articolo 81 alla luce di questa legge che ha cercato di tradurre nella

pratica gli orientamenti della Costituzione. Da un punto di vista della soluzione tecnico-funzionale questo potrebbe avvenire attraverso una leggera correzione o integrazione dell'articolo 81 della Costituzione e poi con una norma di rinvio ad una legge; certamente la legge che dovrebbe attuare il disposto dell'articolo 81 — sia pure emendato — dovrebbe avere maggior forza di una legge ordinaria, se possibile, e non dovrebbe essere derogata dalla legge ordinaria di spesa o dalla legge di bilancio; si dovrebbe trovare una costruzione che desse una maggiore rigidità a questa norma. Capisco che questa è materia che attiene alle fonti normative della Costituzione. Il merito della proposta Andreatta è quello di avere affrontato una serie di questioni che vorrei brevemente sottolineare.

Ho già parlato della prima di quelle proposte. Abbiamo le più ampie riserve rispetto al problema del pareggio della parte corrente; riteniamo che quel pareggio debba essere perseguito attraverso una norma — quella della legge n. 468 — che tenda a ridurlo fino ad annullarlo, ma crediamo che l'abbattimento dell'attuale grande dislivello (45-46 mila miliardi di disavanzo) possa essere ottenuto attraverso riforme organiche.

La proposta Andreatta prevede che, 60 giorni prima della presentazione del bilancio, si stabilisca il livello del ricorso al mercato che, previsto per 5 anni e per competenza, deve essere uguale, per l'anno di cui si delibera, alla quota necessaria per coprire la parte di investimenti fissata nel bilancio annuale dello Stato.

Occorre però sottolineare che questa norma già esiste e si trova nella legge finanziaria; inoltre, se bisogna fissare una quota per investimenti uguale a quella necessaria per il bilancio in corso d'anno, bisogna che questo sia conosciuto. Il Parlamento non conosce il bilancio 60 giorni prima della sua presentazione, lo conosce solo il Governo che, quindi, sarà indotto a stabilire una quota uguale a quella che pensa di iscrivere nel bilancio — allora tanto vale che il Parlamento conosca questo bilancio — oppure una

quota più alta, donde la norma si può tradurre in una espansione del ricorso al mercato e non già in una riduzione. La norma contenuta oggi nella legge finanziaria, in realtà, rappresenta la verifica di un saldo: tanto manca per finanziare il bilancio, tanto deve essere iscritto come autorizzazione al ricorso al mercato. La norma, quindi, non innova nulla, ma apre soltanto spiragli a espansioni del ricorso al mercato.

Per quanto riguarda la questione relativa alla copertura finanziaria delle leggi, le norme contenute nella proposta Andreatta inducono a ritenere che, in una certa misura, partecipano della preoccupazione di trovare una struttura più salda e più rigida per fare in modo che le proposte, governative e parlamentari, possano essere meglio valutate, meglio calcolate e contabilizzate. Su questo noi siamo d'accordo, anche se le soluzioni tecniche — ripeto — non ci convincono.

La terza parte della proposta Andreatta riguarda la struttura del bilancio. A noi non pare convincente il fatto che il collega Andreatta non inserisca, nella norma costituzionale, la esigenza di un bilancio pluriennale come garanzia del controllo delle spese pluriennali.

Il collega Andreatta — risulta dal verbale che ho letto — muove una critica alla legge finanziaria e fa una proposta, da rendere costituzionale, di riforma delle norme della legge di bilancio. La legge di bilancio, che per l'articolo 81 della Costituzione è privata del potere di indurre nuove spese o maggiori entrate, avrebbe dei poteri che le vengono attribuiti e che consisterebbero nella possibilità di variare le quote relative alle entrate e alle spese pluriennali, oppure fare riduzioni di spese; cioè, in una certa misura, la legge di bilancio avrebbe poteri che, già oggi, sono i poteri della legge finanziaria. Naturalmente siamo d'accordo nel prevedere alcune correzioni per evitare gli equivoci che comporta la legge finanziaria. Tuttavia mi sembra che l'onorevole Andreatta compia un'operazione di tipo nominalistico: si è varata la legge n. 468 perché mancava, nella strut-



tura dell'articolo 81 della Costituzione, la possibilità di individuare uno strumento capace di introdurre modifiche sostanziali. Il fine era di avere uno strumento che, in sede annuale, potesse effettuare delle revisioni: prima siamo stati costretti a dare questi poteri alla legge finanziaria, oggi li si vorrebbe dare alla legge di bilancio. L'importante è che questi poteri possano effettivamente essere esercitati, in modo che la decisione di bilancio non sia una pura e semplice ratifica di cose già deliberate, ma renda possibile correzioni secondo le linee proposte dal Governo.

Nella proposta Andreatta ci sono dei limiti posti alle leggi di spesa: queste non possono superare i 5 anni, sei mesi prima dello scioglimento del Parlamento non si possono presentare provvedimenti di spesa e durante la sessione di bilancio non si possono deliberare delle spese. Tutti aspetti che, dal punto di vista della teoria, non ci trovano in disaccordo. Il problema, semmai, riguarda la pratica. Infatti, se affermo che sei mesi prima dello scioglimento delle Camere non si possono presentare proposte di aumento di spesa o di riduzione di entrate, che cosa significa? Innanzitutto non so quando si scioglieranno le Camere; inoltre ho l'obbligo di non presentare la proposta, ma se ho già un disegno di legge in esame posso inserirvi la parte che mi interessa. Inoltre, dal punto di vista regolamentare, la sessione di bilancio esiste solo alla Camera, mentre al Senato non è stata introdotta. Si afferma che durante la sessione di bilancio non si può deliberare, quindi si deve ritardare l'approvazione: ma questo che cosa significa? Un ritardo, un rinvio o un tentativo di bloccare la spesa? Sinceramente non è chiaro né il

meccanismo né la finalità della proposta, anche se altre indicazioni del collega Andreatta possono suscitare interesse da parte nostra.

Ho fatto questi rilievi, a conclusione del mio intervento, perché riteniamo che alcune delle proposte fatte meritino una discussione.

Ho cercato di far emergere, nel mio intervento, la linea di comportamento del gruppo comunista. Allo stato non abbiamo una proposta concreta, tuttavia credo che su questa strada possiamo muoverci e speriamo di ottenere, da parte di altre forze politiche, una adesione alla nostra preoccupazione, che è quella di salvaguardare il potere del Parlamento nella deliberazione di spesa, di non introdurre vincoli al di là della misura e del lecito e di fare in modo che, effettivamente, il controllo della spesa pubblica possa essere attuato: in definitiva, ricollegarci all'ispirazione di fondo che ho detto all'inizio e cioè il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, integrato da quella legge, alla quale diamo molto valore, che è la n. 468.

In questo spirito cercheremo di muoverci e dare il nostro contributo al dibattito che si svilupperà in questa Commissione.

**PRESIDENTE.** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiuso il dibattito sui temi concernenti la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione; il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali; la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie. Comunico che la prossima seduta avrà luogo martedì 6 novembre 1984.

**La seduta termina alle 12.**

PAGINA BIANCA

37.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 1984****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

<b>Comunicazioni del Presidente:</b>			<b>PAG.</b>
PRESIDENTE .....	675, <i>passim</i>	PASQUINO .....	683, 684
BARBERA .....	676	RUFFILLI .....	685
RUFFILLI .....	676		
<b>Esame dello schema di relazione conclusiva:</b>		<b>Sull'ordine dei lavori:</b>	
PRESIDENTE .....	677, <i>passim</i>	PRESIDENTE .....	685
FRANCHI .....	677	PERNA .....	685
RODOTÀ .....	683	RUFFILLI .....	685

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9.**

PASQUINO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 30 ottobre 1984.

(È approvato).

**Comunicazioni del Presidente.**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, la Commissione torna a riunirsi oggi per la prima volta dopo una pausa dovuta ai lavori parlamentari ed all'esigenza, manifestatami da qualche gruppo, di procedere a consultazioni interne. Frattanto, però, l'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si è riunito ed ha svolto un lavoro il cui risultato è nello schema di relazione conclusiva da me predisposto e del quale ho fatto inviare copia a tutti i commissari.

Ricordo che sugli articoli 39, 40, 46 e 99 della Costituzione, abbiamo ascoltato su loro richiesta i rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL al fine di un contributo per comprendere se ed in quale modo quegli articoli dovessero essere mantenuti o modificati. I sindacati, che si sono dimostrati alquanto divisi in questa sede, si sono riservati di inviare un documento.

Abbiamo ascoltato anche i rappresentanti della Conferenza delle regioni che ha fatto pervenire alla Commissione un documento a mio avviso pregevole che ho messo a vostra disposizione. Su mia richiesta, comunque, anche le regioni si sono riservate di inviare alcune proposte normative.

Dobbiamo decidere, adesso, come intendiamo procedere, dal momento che sulla base delle mozioni istitutive la Commissione deve concludere i propri

lavori entro il 30 novembre. La nostra necessità è quindi quella di concludere, e come dice il proverbio « la coda è la più difficile a scorticarsi ». Noi siamo proprio alla « coda », e dobbiamo affrontare questo problema.

Debbo dire, sinceramente, che ho qualche preoccupazione perché sarebbe un grave errore per la democrazia italiana se mandassimo perduto il lavoro fin qui fatto, lavoro che, senza enfatizzare, sopravvalutare o sottovalutare, è molto serio e delinea, a mio avviso, un quadro riformatore di notevole incisività. C'è forse interesse a che questo avvenga. Ma io mi rivolgo comunque al senso di responsabilità di tutti i gruppi e dei commissari qui presenti — ed anche a quelli assenti — affinché i lavori si concludano entro la data fissata. Come ho detto più volte, sono infatti contrario a chiedere proroghe, se non quelle di carattere tecnico che dovessero rendersi necessarie per mettere a punto il testo definitivo.

Avremo ancora non più di cinque sedute che io ritengo comunque sufficienti per svolgere un dibattito serrato e completo, dal momento che abbiamo trattato a lungo i temi: li abbiamo trattati all'inizio, in un dibattito generale, li abbiamo poi ripresi singolarmente. Il campo è quindi arato a sufficienza, la seminazione è stata fatta, dobbiamo andare al raccolto.

Lo schema di relazione che vi ho fatto pervenire va quindi considerato non come punto di partenza di un discorso che deve essere ripreso, ma, in certa misura, come punto di arrivo (anche se, ovviamente, non definitivo perché se così fosse questo dibattito sarebbe inutile). Dunque, un documento che qua e là può essere modificato, ma che è pur sempre un atto conclusivo dei nostri lavori.

Ritengo che potremmo adesso riprendere il dibattito su quel documento con interventi che non dovrebbero superare i trenta minuti. È certo che per i gruppi di più larga rappresentanza quel termine può essere eccessivo ed insufficiente, invece, per i gruppi minori. Ma senza programmare schemi troppo rigidi, vedremo nel corso dei lavori come sarà più opportuno procedere.

Vorrei qui suggerirvi di esprimere innanzitutto una valutazione di massima sull'intero documento.

Quando nel lontano 1947, si votò la Costituzione, non tutti coloro che la votarono — io tra questi — erano soddisfatti al cento per cento: vi erano riserve su questo o su quel punto, riserve manifestate nelle dichiarazioni di voto, riserve non manifestate. E tuttavia la Costituzione passò.

È chiaro che il documento al nostro esame in tanto ha un valore politico e giuridico in quanto non esprime il punto di vista integrale di questo o di quel gruppo. Vorrei dire, anzi, che il pregio del documento che andiamo confezionando con la collaborazione di tutti si ritrova proprio nel fatto che nessun gruppo e nessun commissario vi si può riconoscere integralmente. Non è il documento di una parte, ma un documento « equilibrato ». È con questo metro, quindi, che dobbiamo compiere questa valutazione di massima. Fatta quella valutazione, pregherei i colleghi che interverranno di dirigere i loro interventi su punti specifici del documento, quasi specificando la pagina ed il paragrafo. Questo per un senso di concretezza e per poter meglio raccogliere le modificazioni che si intendono proporre.

Vorrei anche pregare i colleghi, ove ciò sia possibile, di indicare per iscritto le modificazioni che intendono apportare al testo, perché questo sarebbe di grande utilità. Naturalmente cercheremo anche di creare qualche possibilità di contraddittorio sui temi più importanti.

Al termine del dibattito il testo verrà da me rielaborato e sottoposto alla Commissione per le valutazioni finali. Desidero dire ai colleghi che ogni gruppo ed ogni commissario — perché certo possono esserci posizioni dissenzienti — potrà

esprimere i propri punti di vista differenziati sui singoli aspetti; tutto ciò sarà messo agli atti della Commissione e consegnato, insieme alla relazione, ai Presidenti delle due Camere in modo che la posizione di ogni commissario resti documentata. In altri termini, dato che la funzione di questa Commissione è una funzione propositiva, io penso di consegnare ai Presidenti delle due Camere un quadro complessivo, una relazione architettonica nonché, a parte, tutti i punti di dissenso, di consenso o di sottolineatura di questo o quello aspetto.

Invito i colleghi a seguire questo schema di lavoro perché il tempo stringe ed il paese, senza fare affermazioni enfatiche, attende. Colgo un'aria di insidia qua e là contro questa Commissione e, concludendo, ripeto che sarebbe assai triste e grave se non dovessimo concludere i nostri lavori nel termine stabilito.

Ha chiesto di parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

BARBERA. Signor Presidente, pur riservandomi di formulare una valutazione nel merito dello schema di relazione conclusiva in un successivo intervento intanto mi congratulo con lei per il lavoro svolto e per il modo con cui ha condotto e sta conducendo i lavori di questa Commissione. Ritengo comunque opportuna una precisazione. È vero che lo schema di relazione può essere considerato un documento di compromesso perché il Presidente nel predisporlo ha tenuto conto delle opinioni in Commissione ed in Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. Quel documento, però, non è stato in alcun modo frutto di trattativa. È un documento del Presidente, un documento che il Presidente ha ritenuto di elaborare sulla base di proposte, orientamenti e suggerimenti. È questa una precisazione che intendevo fare dal momento che un passaggio del discorso del Presidente avrebbe potuto ingenerare qualche equivoco in materia.

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

RUFFILLI. Vorrei innanzitutto sottoporre una questione all'attenzione dei

colleghi presenti. È da parecchio tempo che viene periodicamente sollevato il problema del ruolo della Commissione in seduta plenaria rispetto all'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi: si è parlato a lungo di una specie di assorbimento dell'intero lavoro da parte dell'Ufficio di presidenza ed è stato auspicato da più parti che la Commissione potesse lavorare in seduta plenaria. Io credo, signor Presidente, che questa mattina dobbiamo constatare che c'è una assai scarsa presenza di colleghi e quindi mi domando se abbia senso parlare in queste condizioni. Lei sa che io non amo parlare alle folle, ma resta il fatto che la Commissione può funzionare in pieno solo se i commissari sono presenti; troverei così abbastanza strano che, nel corso della prossima seduta, venisse sollevata una serie di questioni sempre a proposito del rapporto tra Ufficio di presidenza e Commissione plenaria.

A questo punto, signor Presidente, le do atto della sua disponibilità perché francamente, se fossi stato al suo posto, non so se questa mattina avrei svolto il mio intervento, vista la situazione. Mi rendo conto che, in entrambi i rami del Parlamento, vi sono esigenze che possono spiegare questa assenza di commissari, ma c'è comunque un problema di fondo che ritengo di dover sottoporre alla sua attenzione: nel momento in cui l'opinione pubblica e la stampa danno già per scontato il fallimento o comunque la pochezza delle conclusioni dei nostri lavori, penso che tutti i membri di questa Commissione dovrebbero farsi carico di essere presenti, in modo da assicurarne il funzionamento fino in fondo.

Dunque, dal punto di vista operativo io le domando se abbia senso questa mattina continuare il dibattito o se non sia più importante che Ella con una lettera inviti tutti i commissari ad essere presenti alla prossima seduta. Io ho due preoccupazioni: la prima è che in assenza di un'assunzione di responsabilità da parte di tutti noi possiamo dare l'impressione dello scarso rilievo delle conclusioni dei nostri lavori. La seconda nasce dal fatto

che ritengo importante che si ponga termine a questa contrapposizione tra l'Ufficio di presidenza e l'Assemblea, perché mi pare che questa mattina emergano chiaramente alcune difficoltà di funzionamento della Commissione nel suo complesso.

Sottopongo quindi alla sua attenzione la proposta di rinviare la seduta odierna con le motivazioni che ho illustrato, in modo che martedì prossimo si abbia una presenza più significativa. Io non ho difficoltà a tenere rapporti personali con i membri di questa Commissione, magari con lettere o con documenti, ma se è vero che devono esserci il confronto serrato ed il dibattito, credo che punto di partenza imprescindibile sia la presenza di tutti.

**PRESIDENTE.** La presenza di tutti, senatore Ruffilli, o anche di molti è difficile. Del resto tale compito spetta un po' anche ai capigruppo.

Siamo tutti parlamentari e sappiamo come, sia alla Camera sia al Senato le votazioni, anche importanti, avvengano talvolta con un ridotto numero di presenze. Nelle Commissioni parlamentari, poi, il numero è più ristretto e questo avviene anche nella nostra Commissione. Io non ho mancato di scrivere lettere, sono diventato un grafomane, ma non posso certo far venire i commissari accompagnati dai carabinieri! Se queste assenze dovessero significare uno scarso interessamento per la Commissione allora il Presidente ne trarrà le conseguenze. Se così non è, avendo ormai solo poche sedute a disposizione, non mi pare proprio sia opportuno sospendere il dibattito.

#### **Esame dello schema di relazione conclusiva.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca: « Esame dello schema di relazione conclusiva ». È iscritto a parlare il deputato Franchi. Ne ha facoltà.

**FRANCHI.** Debbo sottolineare un fatto nuovissimo che ribadisce un atteggiamento

mento coerente del gruppo comunista: lo stesso collega Barbera ha ripetuto oggi quanto ha detto nell'Ufficio di presidenza, e questo è molto significativo. Il collega Barbera, non certo a titolo personale, sottolinea oggi che il documento finale sulle riforme istituzionali non è frutto della mediazione del Presidente; è invece il Presidente stesso che ha ricavato dalla discussione di questi mesi questa formula così imprecisa e generica, che dice tutto e niente. Mi domando chi sosterrà questa relazione, che, ripeto, non è altro che la relazione del Presidente alle Camere ricavata dagli orientamenti emersi; ritengo infatti che ancora non c'è una grande maggioranza — e neanche una piccola maggioranza — intorno alla Commissione, e non mi sorprende quello che ha detto il collega Barbera e che anche noi, per motivi diversi, condividiamo.

Ciò che invece mi sorprende è quello che ha detto il senatore Ruffilli che, dopo essere stato un sostenitore di ferro dei lavori dell'Ufficio di presidenza, accusa i commissari di assenteismo. Senatore Ruffilli, i commissari questa mattina non sono presenti perché li abbiamo espropriati, perché si sono sentiti del tutto inutili.

Signor Presidente, siamo ora arrivati alla terza edizione della relazione: ritengo che se avessimo continuato, come nei primi tempi, sulla strada del confronto e del contraddittorio, i commissari sarebbero stati presenti. Come si fa a pensare di poter condurre un dibattito serrato oggi, a cinque sedute dal termine dei lavori? Ciò che non siamo stati capaci di fare in sette-otto mesi, non lo potremo fare in cinque sedute. Signor Presidente, la prego vivamente di non fare lettere di richiamo a dei commissari che hanno tutte le ragioni di non essere presenti.

Voglio ora dare un breve giudizio riassuntivo sui lavori di questa Commissione; in seguito entreremo nei particolari e, con l'altro rappresentante del mio gruppo, ci divideremo le materie ed esprimeremo un giudizio fulmineo sui singoli temi. Devo renderle atto di una cosa signor Presidente: siamo stati sempre molto cri-

tici, qui dentro ed anche fuori, nei suoi confronti. Ora, giunti all'ultimo giro di boa, riteniamo di doverle dare atto che ella ha lavorato, anche se secondo noi a volte con troppe iniziative personali (e questo ella l'ha rivendicato con legittimo orgoglio); per quanto ci riguarda, non intralceremo la conclusione dei lavori per la fine del mese.

Signor Presidente, le voglio dire perché non pensi che siamo ingiusti, che un presidente che stimola a chiudere i lavori nei termini prestabiliti è un esempio edificante dentro questo Palazzo, dove mai è stato rispettato un termine stabilito dal Parlamento; anche le Commissioni che hanno avuto non dieci mesi, ma anni di lavoro, hanno dovuto sempre chiedere proroghe: quindi le diamo atto che ella ha dato un buon esempio. Questo riconoscimento nei suoi confronti del suo personale impegno è doveroso da parte nostra.

Non siamo però d'accordo su una cosa: è vero che le mozioni e le risoluzioni ci affidano compiti immensi, ma secondo noi sarebbe stato molto meglio scegliere alcuni grossi argomenti, non a caso, ma nella logica di un quadro riformatore.

Non dirò niente di nuovo che i colleghi già non sappiano, anche perché non è facile dire qualcosa di nuovo, a proposito della mancanza di un dibattito. È stato detto che tutti i temi sono stati sviscerati; paradossalmente si potrebbe dire anche che forse la Commissione non era indispensabile, perché la dottrina ha già sviscerato tutti gli argomenti, tanto è vero che siamo circondati da pubblicazioni serie e concrete che hanno analizzato e messo alla prova le proposte di soluzione. Siamo rimasti nello stile del monologo, poiché ognuno ha parlato per conto proprio e non c'è stata una verifica sui singoli argomenti.

Sui tempi del dibattito ci lasci dire questo: ho premesso, signor Presidente, che l'aiuteremo a raggiungere lo scopo fondamentale della chiusura dei lavori entro il mese, ma esprimiamo delle riserve sulla congruità dei trenta minuti di tempo per dare un giudizio, anche sintetico, sulla relazione. Ella ha redatto una



relazione di 94 cartelle, che si articola in dodici gruppi di materie e perciò, a nostro avviso, non è sufficiente mezz'ora di tempo per esprimere e motivare un giudizio compiuto. Per quanto ci riguarda, dividendo le osservazioni tra il mio intervento e quello del mio collega, faremo in modo di rispettare i ristretti margini di tempo stabiliti.

Signor Presidente, le sue preoccupazioni di stamane non mi hanno sorpreso; sono preoccupazioni giuste, anche alla luce degli eventi di questi giorni. Forse non siamo stati i primi a dire cose che non le hanno fatto piacere: finché le critiche vengono dal mio gruppo è un conto, ma quando provengono da forze riformatrici, che hanno responsabilità di governo, indubbiamente possono ferirla maggiormente.

Se posso permettermi un modesto rilievo, ella, Presidente, si è preoccupato di evitare ad ogni costo gli scontri, come il senatore Ruffilli, per motivi interni ai gruppi. L'Ufficio di presidenza serviva ad evitare gli scontri, tanto è vero che alcuni membri dello stesso gruppo del senatore Ruffilli e anche qualche indipendente di sinistra, hanno sentito il bisogno di fare capolino nell'Ufficio di presidenza. L'errore è stato di aver voluto evitare ciò che invece era auspicabile: lo scontro all'interno dei gruppi, perché solo da esso poteva nascere qualcosa. Ciò è andato a scapito della qualità delle scelte. Mi rifiuto di accettare la logica del senatore Ruffilli che accusa la Commissione, che noi abbiamo — ripeto — espropriato.

Signor Presidente, i nostri lavori sono cominciati con entusiasmo e con attesa da parte dell'opinione pubblica; poi, con il passare dei mesi, l'opinione pubblica ha espresso sfiducia e scetticismo.

Mi sentivo orgoglioso nel leggere i titoli dei giornali che parlavano di insediamento di una piccola Costituente nel periodo tra il 30 novembre e il 1° dicembre: « Oggi si insedia la Commissione bicamerale perché è urgente una riforma delle istituzioni », *Il Popolo*; *La Repubblica*: Grande Riforma: Bozzi dà il via ai lavori »; *Corriere della sera*: « Piccola Costi-

tante: cominciati i lavori »; *Il Giornale nuovo*: « Entusiasmo e buone intenzioni nel primo faccia a faccia della Commissione. All'opera i 41 saggi della Commissione. Dove arriverà ? »; *L'Unità*: « Al lavoro i 41 per la riforma delle istituzioni »; *Il Tempo*: « La Commissione per la Grande Riforma al lavoro »; *Il Messaggero*: « Prima riunione ufficiale della Bicamerale. Sarà l'anno della Grande Riforma »; *Il Mattino*: « Ieri, prima riunione della Bicamerale che dovrà dare vita alla Grande Riforma delle istituzioni »; *L'Avvenire*: « Istituzioni al via e lavori per la Riforma: la democrazia liberata dai meccanismi inceppati ».

Potrei citare altri giornali ed altri titoli, ma credo che questi bastino a dimostrare quali erano le attese. Nella « Grande Riforma » la gente ci credeva davvero! E ci credeva anche un movimento di informazione che aveva preso sul serio questo grande tema, nonostante il Parlamento, all'inizio, abbia svolto i dibattiti in sordina scegliendo il lunedì, giorno generalmente dedicato alle interrogazioni. Alcuni, ed anche noi, si lamentarono che non fosse stata scelta la forma solenne del dibattito per il lancio del grande tema delle riforme istituzionali. Ma tanta era l'attesa che la stampa diede ugualmente grosso risalto al lavoro che ci accingevamo ad intraprendere. E dove siano arrivati signor Presidente? Siamo arrivati alla scoperta del partito repubblicano che, nella *Voce repubblicana* del 14 novembre, afferma che « La Grande Riforma è applicare la Costituzione ». Applicare la Costituzione è la « grande riforma »? Ce lo potevano dire subito!

E sono rimasto di stucco, signor Presidente, quando ella ci ha riferito il punto di vista dei sindacati. Bene, dopo la ventata riformatrice, in pratica, ci hanno detto: « L'articolo 39? Bello, sta bene così, basta non applicarlo! » L'articolo 40? Benissimo, sta bene così, basta non applicarlo! ». Possiamo fare una riforma dicendo che quegli articoli stanno bene purché restino lì murati e non si applichino?

Onorevoli colleghi, una cosa è che sia il movimento sociale a lamentarsi della scelta dei piccoli ritocchi ed un'altra è che il primo della classe, inventore della « grande riforma », titolare della Presidenza del Consiglio — il partito socialista — ci venga a dire, per bocca del Capo del dipartimento dei problemi dello Stato, che questi sono soltanto piccoli ritocchi e non certo la grande riforma. Quando è il partito socialista a dire che questo è il momento delle « riformette », e forse neanche di quelle, ella ha ragione di amareggiarsi e di essere tanto preoccupato. Ma noi al partito socialista, ed in particolare al senatore Andò, che ci ha regalato quella sua ultima intervista nell'ultimo numero di *Panorama*, diciamo che quelle cose possono dirle altri — e certamente noi — ma non il partito socialista che accusa gli altri partiti di avergli insabbiato la « grande riforma ». Non è forse il partito socialista che ha costretto l'egoismo dei partiti a rinunciare anche alle proprie tesi? Non è forse il partito socialista che nei convegni e nelle prime sedute aveva detto tante cose pregevoli e che ha rinunciato, invece, coscientemente e consapevolmente, alla proposta della elezione diretta del Capo dello Stato che, a nostro avviso, pur non essendo la « grande riforma », poteva comunque inserirsi nel riquadro della « grande riforma »? Ecco quindi fondata la mia preoccupazione, signor Presidente, quella cioè di chiedersi chi sosterrà questa relazione, che rischia di arrivare in Parlamento come un'orfanelletta adottata dalla bontà del Presidente. Da quali firme, infatti sarà accompagnata, quanto il partito riformatore, cioè il partito socialista è il primo a disimpegnarsi e a dirle quello che l'amareggiava quando lo dicevamo noi?

E la giustificazione del collega Andò è questa: « Il problema è che, a differenza della Costituente, noi abbiamo dovuto lavorare in presenza di giochi politici già precostituiti: hanno prevalso egoismi di partito, vantaggi consolidati, abitudini politiche a cui nessuno voleva rinunciare. Così, le proposte più audaci sono cadute, e definitivamente ». È il partito socialista

che ci dice cose di questo genere! E ancora: « Scartata la prospettiva di una " grande riforma ", ora, il problema è diventato quello di non limitarci ad una serie di " straccetti ", di pezze da cucire sugli strappi istituzionali più vistosi ». Non vado avanti nel citare brani di questa intervista del collega Andò, ma devo dirle, signor Presidente, che scoraggia anche noi e posso immaginare che effetto faccia su di voi!

Il partito comunista, che avevo visto attivamente collaborare nell'Ufficio di presidenza, ha preso le distanze. E il partito socialista è andato oltre!

Che conclusione possiamo trarre, signor Presidente! Capisco il suo sforzo di arrivare ad un unico documento quando ella dice: « Registreremo i vostri interventi e li allegheremo ». Le crediamo quando, preoccupato, dice che sarebbe un grave errore per la democrazia italiana mandare dispersi i nostri lavori. Ma noi diciamo anche che sarebbe un grave errore perdere un'occasione che il Parlamento potrebbe non ridarci. È vero che in cinque sedute non possiamo più fare il grande confronto, però potremmo scegliere un'ultima strada per innestare nel quadro dei ritocchi almeno una o due scelte da « grande riforma », scelte che possano dare un'indicazione di quel movimento riformatore che, purtroppo, adesso non è dato vedere. Quindi, signor Presidente, mi perdoni, ma noi non siamo in grado di rinunciare al sacrosanto diritto di presentare un nostro documento organico, quale relazione di minoranza, perché solo con un documento di questo genere noi potremmo essere in grado di presentare la nostra proposta alternativa che sarà brutta, ma che certo sarà nel quadro delle « grandi riforme », una proposta che cerca disperatamente una democrazia nuova nella forma della democrazia diretta.

Il suo caro amico, signor Presidente, il professor Armaroli, ci diceva: « Voi fate male a prendervela sempre con il Presidente perché lui ha la Commissione che ha; prendetevela più con la partitocrazia che con il Presidente ». E abbiamo corret-

to il tiro, anche se noi ce la siamo sempre presa con la partitocrazia direttamente e con lei indirettamente, ritenendo che avrebbe dovuto — a nostro modesto giudizio — denunciare subito questa manovra, denunciarla subito e non oggi quando, cioè, forse anche lei attraversa momenti di turbamento tali da indurla a dire, forse, che se i grandi partiti della riforma si ritirano, può ritirarsi anche lei. È probabile che ogni tanto possa passarle nella mente un'idea di questo genere. Ma se lei crede nella validità di queste proposte — e ci crede —, le porti a termine. Ella ha rispettato i tempi ed ha imposto ritmi di lavoro a noi non graditi, ma ha fatto bene a farlo. E noi diremo questo a tutto il Palazzo, abituato a non rispettare mai i tempi.

Però, signor Presidente, l'altro grande rimprovero, oltre a quello di non aver denunciato subito ciò che lei aveva di fronte, è l'aver rifiutato l'analisi del sistema. Perché si è dato per scontato che questo sistema è buono? In nome di cosa? Forse solo perché noi ne proponiamo uno diverso, solo perché qualcuno può pensare che dietro le nostre proposte ci siano delle riserve mentali — per cui proponiamo la repubblica presidenziale e abbiamo invece negli occhi l'immagine del dittatore a cavallo! —? In realtà un esempio ci viene da tutte le democrazie classiche che adottano sistemi presidenziali: persino la Francia ha dato la prova provata del fatto che, nei momenti eccezionali, i poteri eccezionali conferiti al Presidente si sono risolti tutti in favore e per il loro consolidamento della democrazia. Sistema presidenziale è democrazia e noi — che non stiamo parlando nelle piazze, ma in questa sede — siamo alla ricerca di una democrazia diversa, signor Presidente, che sia la più vera possibile, che applichi sul serio quel principio della sovranità popolare che oggi, a nostro avviso, non è applicato.

Noi abbiamo tentato non dico di spazzare via, ma di fare il processo a questa democrazia mediata, incapace di risolvere i problemi della società. Ci si è invece rifiutati di fare un'analisi del sistema per

capire la causa della crisi, ci si è rifiutati persino di considerare che il discorso del parlamentarismo è vecchio (siamo alla terza fase storica in cui il parlamentarismo è stato investito da ondate di critiche per la sua inettitudine).

Quale discorso abbiamo fatto sul rapporto tra sistema politico e società italiana — questa società totalmente esclusa dal Palazzo —, sul rapporto tra Italia reale e Italia ufficiale? Ed è questo un rapporto che avremmo dovuto prendere in considerazione, per verificare la tenuta della Carta costituzionale perché non si può dire, come fa il partito repubblicano, che la « grande riforma » sta nell'applicare la Costituzione: questo dopo 40 anni.

Il secondo grande rapporto da prendere in considerazione avrebbe dovuto essere quello tra sistema e problemi della società. Alla luce di questa verifica, avremmo potuto vedere ciò che è valido e ciò che non lo è.

Noi non abbiamo detto che è tutto da buttare; abbiamo accettato i principi fondamentali e diciamo solo che sono da aggiornare, perché in questi decenni sono nati altri diritti che devono essere costituzionalizzati. Ad esempio noi avremmo voluto che venissero abbracciati dalla Costituzione tutti i diritti della persona umana, quelli scritti e quelli già conquistati dal mondo civile, ma non ancora codificati: per questo anziché seguire il sistema analitico, indicandoli uno dietro l'altro avremmo voluto fare richiamo alle grandi Carte costituzionali accettate da tutto il mondo civile, in questo modo comprendendo i diritti acquisiti così come quelli che sorgeranno in futuro. Questo, però, non è un rigetto, è un'esaltazione di quei principi oggi indeboliti e che hanno bisogno di essere rafforzati dopo le nuove conquiste della persona e della società.

Noi non volevamo ricominciare da Gaetano Mosca per fare il processo al parlamentarismo. D'altra parte anche quella era una realtà che non solo Gaetano Mosca, spesso ingiustamente messo all'indice, denunciava; infatti, già negli ultimi due decenni dell'800, tutti i mali

del parlamentarismo erano venuti alla luce, lo stesso nel periodo prefascista, e fatalmente si sarebbero dovuti ripresentare dopo. Nostro dovere era dunque quello di incidere nel sistema per cambiarlo e non è vero — come invece è stato detto — che venendo qua volevamo tutto e subito; volevamo invece dare l'indicazione della strada della « grande riforma », naturalmente scegliendo una logica, una interdipendenza delle riforme che esiste, ma che non abbiamo seguito.

È inutile che ci occupiamo tanto del Governo, per avere un Governo efficiente, se non siamo in grado di avere una burocrazia efficiente: e non fatemi ricordare che a partire dal 1944 — quando si insediò la prima Commissione mentre ancora non era finita la guerra — fino ad oggi, attraverso la costituzione di decine di uffici per la riforma, di sottosegretari della riforma e di ministri per la riforma, non siamo stati ancora in grado di approvare una legge di riforma! Sarebbe stato sufficiente avviare il discorso, mettere in moto il meccanismo e l'opinione pubblica sarebbe stata soddisfatta, perché certo non poteva pretendere da noi la rivoluzione di tutto lo scibile delle istituzioni. L'importante era avviarsi sulla strada delle riforme ed il sistema, una volta messo in moto il meccanismo, sarebbe fatalmente cambiato.

È mancato lo spirito della « grande riforma » ed oggi restano, a nostro modesto avviso, due forti indicazioni. La prima è quella del sistema presidenziale da avviarsi gradualmente: si tratta di una nostra indicazione che ci siamo accorti non essere gradita, ma vorremmo ci si spiegasse perché il sistema francese — presidenziale o, se così si vuol dire, semi-presidenziale — non potrebbe, ad esempio, esser preso se non a modello almeno come indicazione.

L'altra grande indicazione che resta è quella della elezione popolare diretta del sindaco. Quando il partito comunista, per risolvere i problemi di Napoli, una delle città più travagliate d'Italia, chiede l'elezione di un uomo che riceva direttamente dal corpo elettorale l'investitura e

quindi la legittimazione, vuol dire che quella dell'elezione diretta del sindaco è un'esigenza sacrosanta, una realtà che preme alle porte e che questa Commissione non può far finta di ignorare; così come non può far finta di ignorare che la democrazia cristiana ha presentato proposte di legge relative appunto alla elezione diretta del sindaco.

Non rivendico qui, perché non ci interessa, le nostre proposte organiche relative alla elezione popolare diretta, ma mi domando perché non si sia nemmeno voluto discutere sulla elezione popolare diretta del Capo dello Stato senza cambiarne i poteri. E ripeto senza cambiarne i poteri, perché noi crediamo nella forza trainante di una riforma di questo genere per avviare il cambiamento. Non si è voluta scegliere questa strada ed oggi ella, signor Presidente, non ha in mano niente — anche se a volte noi rispondiamo ai suoi appelli perché in fondo comprendiamo il suo stato d'animo —. Noi riteniamo che lei abbia la volontà di cambiare le cose, ma i partiti che contano non hanno questa volontà e uno dopo l'altro scoprono le loro carte. A nostro avviso il suo errore consiste nel fatto che il gioco non si è scoperto alla fine ma si è manifestato all'inizio, per cui ella avrebbe dovuto denunciare subito quella manovra che ci ha portato alle conclusioni disimpegnati.

Noi del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale — e non ci rivolga a questo riguardo raccomandazioni o preghiere — le presenteremo la nostra relazione di minoranza, redatta in articoli; ciò non toglie che risponderemo doverosamente, punto per punto, e nei tempi da lei indicativamente stabiliti, alle sue singole proposte, che non diciamo che non sono niente. Non sottovalutiamo né il pensiero, né il lavoro degli altri, ma non sono sufficienti a cambiare le cose. La nostra preoccupazione è che il lavoro di questa Commissione, e il suo in particolare, sia inutile perché non incide: solo cambiando il sistema si può sperare di avviare la società italiana alla soluzione dei propri problemi.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il deputato Rodotà. Ne ha facoltà.

**RODOTÀ.** Vorrei fare una brevissima dichiarazione, perché vorrei ricordare come in occasione dell'ultima riunione dell'Ufficio di presidenza avevo espresso una generale riserva sul modo in cui i lavoratori stavano orientando la conclusione di questa fase della Commissione; in quella occasione avevo lasciato i lavori dell'Ufficio di presidenza, suscitando anche le reazioni di qualche collega. Ritenevo, come ho sempre ritenuto, che ci fosse da parte mia un obbligo di chiarezza così come avevo — riprendendo una osservazione del collega Scoppola — sollevato in Commissione il problema, per me assai preoccupante, dello spostamento del baricentro dei lavori della Commissione dall'Assemblea plenaria all'Ufficio di presidenza, che aveva finito così per limitare la possibilità di discussione e di confronto. Il cambiamento di metodo di lavoro della Commissione ha portato alla presentazione di un testo che rafforza le ragioni del mio dissenso, che è radicale per tutto ciò che riguarda in particolare l'organizzazione del vertice dello Stato.

Perciò ribadisco qui la riserva che avevo già manifestato, le cui argomentazioni stanno negli interventi che ho avuto occasione di fare in Commissione. Preannuncio la presentazione di un documento autonomo, probabilmente insieme ad altri colleghi; per quanto personalmente mi riguarda, non mi sembra utile continuare a partecipare ai lavori della Commissione. Per altro, l'andamento dei lavori ha confermato, vorrei ricordarlo, le ragioni che mi avevano indotto nella passata e in questa legislatura ad oppormi; c'è una esigenza di coerenza, dal momento che il mio gruppo fu l'unico a votare contro la istituzione della Commissione, che non riteneva la sede adatta — al di là delle buone o cattive volontà personali — per promuovere un confronto che intanto era cominciato tra i partiti nel Parlamento.

Proprio per questa ragione, dopo aver atteso doverosamente la conclusione dei lavori di questa Commissione, il nostro

gruppo presenterà una serie di proposte, riprendendone alcune già presentate, come quella relativa alla legge sulla Presidenza del Consiglio; inoltre formalizzeremo una proposta sul bicameralismo e sulla legge elettorale, per favorire in tutte le sedi, e in primo luogo in quella parlamentare, quel confronto sulle riforme che noi riteniamo debba proseguire.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il senatore Pasquino. Ne ha facoltà.

**PASQUINO.** In primo luogo ricordo che ho sostenuto tenacemente, ma sostanzialmente in maniera vana, la necessità di un contraddittorio che fosse il più ampio, il più incisivo e il più vivace possibile; questo contraddittorio sostanzialmente non si è avuto, dal momento che ci si è riuniti poco in seduta plenaria e spesso alla presenza di pochissimi colleghi, al di là delle volontà e delle sovrapposizioni di orario fra le votazioni della Camera e del Senato. Nell'Ufficio di presidenza, dove pure si è svolto un lavoro molto intenso, il contraddittorio è mancato, perché sostanzialmente — senza fare un'analisi approfondita delle ragioni — alcuni gruppi ritenevano fosse quella la sede in cui intervenire con proposte specifiche, spesso assolutamente non negoziabili. Alcune di queste proposte sono emerse in maniera molto chiara nell'ultimo periodo, quasi come se la « grande riforma » potesse essere ridotta al problema del voto palese.

Il secondo elemento fondamentale, che ritengo debba essere sottoposto all'attenzione della Commissione, è che siamo di fronte a un documento che ha una sua logica: perciò nel momento in cui si accetta questa logica si può contribuire al miglioramento del documento, ma nel momento in cui questa logica non sia accettata, bisogna necessariamente procedere in direzione diversa. Ritengo che procederò in direzione diversa, e presenterò una relazione di minoranza.

Ricordo che, contrariamente al gruppo della Sinistra indipendente della Camera, gli indipendenti di sinistra al Sena-

to si sono espressi, tramite una mozione, con l'astensione relativamente ai lavori della Commissione. Questa astensione significava innanzi tutto preoccupazione per una mozione istitutiva che era molto ampia e vaga, quasi una sorta di « lista della lavandaia » nella quale non si riscontrava nessun criterio oggettivo intorno al quale riformare la Costituzione; significava altresì perplessità sulle modalità con cui ci si sarebbe mossi in direzione della riforma della Costituzione. Ritengo che queste preoccupazioni non siano state fugate e che lo scetticismo sulla possibilità di una mozione vaga e piuttosto dilatata, è stato confermato dai fatti.

Non so se quello che abbiamo di fronte è il punto di arrivo quasi definitivo; fortunatamente molte di queste proposte devono essere poi vagliate dalle apposite Commissioni parlamentari. Sono molto preoccupato dalla filosofia complessiva che emerge dal documento, che è quella che i socialisti — abbandonata l'idea della « grande riforma » — teorizzano: è la filosofia di toccare alcuni punti specifici in maniera sostanzialmente disorganica. Le varie parti della relazione sono scarsamente collegate tra di loro: questo non è un rimprovero al Presidente, ma una sottolineatura del fatto che i commissari hanno raramente espresso posizioni organiche, in modo da legare i vari aspetti in una visione dignitosa e coerente del progetto di riforma.

Il risultato è che ci troviamo di fronte ad un vestito molto stretto — non so se le pezze siano state tutte ricucite — che complessivamente non mi va bene, perché ritengo che non siano state fatte delle cose essenziali, mentre anche alcune delle cose fatte mi lasciano molto perplesso o mi trovano nettamente contrario.

Probabilmente a questo punto dovrei fermarmi e chiedere al Presidente la cortesia di garantirmi 20-25 minuti nella prossima riunione di martedì, accogliendo l'invito del senatore Ruffilli; trovo strano che in questo momento si stia parlando in totale assenza del gruppo socialista. Certo saranno attenti lettori di quello che diciamo noi tramite i resoconti parlamentari...

PRESIDENTE. C'è l'intervista per *Panorama*.

PASQUINO. Sono molto favorevole alle interviste, soprattutto di chi conosce le cose di cui si parla, ma ritengo necessario un minimo di presenza garantita in questi dibattiti.

Come ho già detto nell'Ufficio di presidenza, non sono in grado di commentare lo schema di relazione in 20 minuti e dato che intendo commentare puntualmente pagina per pagina ho bisogno di più tempo. E proprio per l'esigenza che ho già sottolineato, cioè quella del contraddittorio, vorrei che fossero presenti le persone alle quali, in qualche modo, le critiche, i suggerimenti e le indicazioni sono rivolti.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, come pensa di indurle a venire? Può darmi un suggerimento concreto?

PASQUINO. Probabilmente, tra le infinite dichiarazioni che il Presidente rilascia alla stampa, potrebbe anche essercene una tendente a rilevare che nella prima riunione della Commissione plenaria che affronta la discussione dello schema di relazione conclusiva si nota l'assenza totale del cosiddetto partito, della cosiddetta « grande riforma ». Almeno questo, a mio parere, potrebbe essere detto a chiare lettere. Per il partito della « grande riforma », infatti, questa si è risolta — come accennava il collega Rodotà — nel proporre il voto palese, cioè nella costituzionalizzazione del voto palese. Questo è ciò che è successo e che alla fine finisce per dare un certo tono ad un tipo di discorso che sta emergendo e che è diverso da quello che mi pareva fosse stato affrontato nei primi interventi. Se ognuno di noi andasse a rileggersi quelli del lontano dicembre 1983, si accorgerebbe che, in realtà, il discorso era stato affrontato in maniera molto più elevata, molto più nobile — oserei dire — di quella a cui ha finito per ridursi — non necessariamente per responsabilità del Presidente — nella relazione che recepisce molte delle cose che sono state dette e fatte, ma che

non è però opera collaborativa di tutti e che, alla fine, risulta una versione minimalistica delle piccole e poche cose che si possono fare e che, quindi, non avrebbe certo richiesto la creazione di una Commissione di 41 persone.

Esprese tutte queste perplessità, probabilmente più opportuno sarebbe che stessi zitto e che chiedessi la parola alla prossima puntata, cioè martedì prossimo, a quel punto commentando i vari passaggi ed i vari punti pagina per pagina, fermo restando che in venti minuti il testo non si commenta in alcun modo e non si è in grado di spiegare neanche perché si è in disaccordo su una serie di punti specifici, se si vuole motivare quel disaccordo — come io ritengo di fare — alla luce di una filosofia politica organica della riforma istituzionale.

#### **Sull'ordine dei lavori.**

PERNA. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERNA. Se mi è consentito, vorrei cominciare con il dire che i commissari comunisti di questa Commissione, sono presenti, fatta eccezione per i deputati, impegnati alla Camera dove si stanno svolgendo votazioni a scrutinio segreto e per la collega Tedesco Tatò, impegnata in una riunione della NATO.

Data questa giustificazione — se così si può chiamare — vorrei ricordare che noi dobbiamo prendere una decisione, fermo restando il diritto di dire ognuno quello che pensa sul lavoro che si è fatto e sul testo che il Presidente ha elaborato. Dobbiamo cioè decidere, a parte la critica più o meno fondata agli assenti, se prendere o no a base della discussione il testo che il Presidente propone. Ritengo che una simile decisione sia doverosa qualunque sia il giudizio nel merito del testo che il Presidente ha presentato. Infatti, non riesco a comprendere come, dopo un anno, si possa di fatto chiudere i lavori della

Commissione con delle dichiarazioni di abbandono, prima ancora che il materiale elaborato sia stato sottoposto ad un vaglio politico e ad una discussione impegnativa per tutti.

Dunque, la Commissione bene farebbe a confermare il suo impegno e a condurre nei modi più adeguati la discussione sul testo, nella piena libertà che ad ognuno è data, concludendo con l'assunzione, da parte di ognuno, delle proprie responsabilità.

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

RUFFILLI. Dal punto di vista del metodo, mi associo alla dichiarazione del collega Perna.

Premesso che considero legittime le diverse posizioni ed i dissensi manifestati, che possono anche arrivare alla presentazione di documenti di minoranza, o di opposizione, la mia impressione è che non si possa, alla fine di quest'anno di lavoro, pur con tutti i limiti che esso ha presentato, pensare di riprendere il discorso come se niente fosse successo, e questo almeno per due motivi. Il primo è che deve esserci in tutti il senso di responsabilità sufficiente per capire che, bruciato con una conclusione sbagliata il lavoro di questa Commissione, per tornare al discorso sulle riforme istituzionali occorrerà molta fatica. Temo, anzi, che se mancherà questo senso di responsabilità, la situazione, da questo punto di vista, sfuggirà dalle mani di tutti. È per questo, quindi, che invito me stesso e tutti gli altri commissari ad impegnarsi per una valutazione seria dei risultati di questa Commissione.

#### **Si riprende la discussione.**

RUFFILLI. Credo che dallo schema presentato dal Presidente emerga chiara la possibilità, a mio avviso, di un superamento della posizione dalla quale è partito il sistema partitico, cioè quella di riforme

me come grandi semplificazioni, con una loro dignità, con un loro grosso significato, ma destinate, alla fine, a rivelarsi astratte ed impraticabili. Non nascondiamoci, infatti, che le grandi semplificazioni sono state, in genere, collegate ad un riordino dei rapporti fra le forze politiche a favore di qualcuno.

Da questo punto di vista, credo che il senso della riforma istituzionale debba essere — secondo una bella espressione del collega Pasquino in uno dei primi interventi in Commissione — quello di mettere tutte le forze politiche in pari condizioni di incertezza. Le riforme istituzionali non possono servire a modificare a favore di qualcuno il sistema degli equilibri politici.

Ma se è emersa l'impraticabilità della strada delle grandi semplificazioni, è emersa anche la non validità della strada dei piccoli interventi e dei piccoli aggiustamenti, perché questi sono apparsi e appaiono, alla fine, inconcludenti ed anche controproducenti.

A mio avviso, dal documento emerge la possibilità dell'avvio di un equilibrato riordino istituzionale, che riesca a comporre esigenze di democraticità, di trasparenza, di partecipazione da una parte e dall'altra esigenze di governabilità, di efficienza e di decisione.

Anticipo subito che, anche a mio avviso, nel documento che c'è stato presentato vi sono dei limiti ed anche grossi punti da approfondire. Ma non vorrei che perdessimo di vista lo spazio che è venuto emergendo, cioè quello dell'avvio di un riordino istituzionale in questa direzione. Al documento credo si possano rivolgere molte critiche, ma non si può non riconoscergli il merito di aver fissato alcuni punti fermi, che desidero sottoporre all'attenzione di tutti.

Il primo è quello della fedeltà alla Costituzione repubblicana, pur nella consapevolezza della necessità di introdurre nella stessa modifiche anche incisive, ma in una linea nella quale l'impianto complessivo — come è detto nel testo — rimane saldo. Da questo punto di vista non accetto la prospettiva che emerge dalle prime

pagine del documento, quando si insiste sulla democrazia come complesso di procedure. In realtà nel documento — nel quale non c'è il richiamo ad una serie di valori che sono altrettanto fondanti: quelli della libertà e della uguaglianza — si afferma che la Costituzione individua un progetto aperto della società italiana, il quale si sostanzia nella ricerca di nuovi equilibri tra la libertà ed uguaglianza. In proposito riterrei però opportuna una esplicitazione, nel senso che la Costituzione, oltre a fissare le procedure, dovrebbe stabilire anche gli obiettivi ed i valori fondanti.

Il secondo punto affrontato dal documento investe la necessità di adeguare la Costituzione ai profondi cambiamenti che si sono verificati nella società italiana, cambiamenti che proprio l'attuale Costituzione ha permesso, ma che oggi impongono un perfezionamento, sia sul piano dell'equilibrio tra valori, sia sul piano delle regole e delle procedure. Per la prima volta dopo 40 anni si individua chiaramente la strada per modificare la nostra Costituzione, mentre finora non avevamo ancora trovato — come invece è accaduto in altre democrazie — quei meccanismi che consentono l'adeguamento dei valori fondanti della convivenza democratica all'evolversi della società.

Il terzo punto decisivo del documento, cui si è giunti dopo un ampio dibattito, riguarda la scelta di far iniziare questo processo riformatore dalle procedure; l'altro punto di partenza, quello delle strutture, avrebbe infatti creato difficoltà non agevolmente superabili, dato l'assetto dei partiti, rapporti tra loro intercorrenti, il tipo peculiare di evoluzione della nostra società. Tale scelta tuttavia non ha bloccato la possibilità di un intervento organico, anche se limitato, che si è sostanziato nel passaggio dal « bicameralismo uguale » al « bicameralismo differenziato », in vista di un migliore svolgimento delle tre funzioni proprie del Parlamento: legislativa, di indirizzo e di controllo.

Risultato pregevole dei lavori della Commissione è perciò quello di aver pun-



tato ad una differenziazione di funzioni che permetta al Parlamento di esercitare appieno quella di controllo. In proposito devo tuttavia dire che rimango legato ad una serie di indicazioni da noi avanzate, poiché nella formulazione contenuta nel documento la funzione di controllo non è sufficientemente articolata; andrebbero individuati con più precisione i tempi e gli atti decisivi.

Comunque, nell'ambito di una visione trasparente del sistema politico-istituzionale, il potenziamento della funzione di controllo è decisivo ed ha avuto come elemento di fondo il ruolo nuovo del Parlamento nella politica estera. Colgo l'occasione, nel richiamare l'opportunità delle proposte da noi avanzate in proposito, per rilevare come il documento su questo fronte si muova nella direzione giusta.

A questo punto credo di dover fare alcune precisazioni, perché in Italia troppo spesso vengono usati *slogans*. Ad esempio, spesso si fa un collegamento tra questa linea complessiva di riforma dell'ordinamento e la *reformette* francese del 1954. Ebbene, mentre quest'ultima è consistita nella spinta verso un bicameralismo uguale, poiché fu introdotto il principio del rinvio possibile fino al raggiungimento di un testo conforme, oggi ci si muove in senso opposto. Dunque usiamo pure questo termine, ma con la consapevolezza delle profonde differenze.

Altra questione che è stata affrontata in modo serio, concerne il rafforzamento dell'esecutivo. In proposito mantengo alcune riserve, ma devo riconoscere che c'è stato il tentativo di giungere ad un riassetto organico del ruolo del Governo e del « Governo in Parlamento ». Su questa linea si è proceduto proponendo un potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio, attraverso l'elaborazione di nuovi meccanismi nel rapporto di fiducia, con un maggiore rispetto dell'articolo 81 della Costituzione ed infine con la proposta di introdurre il voto palese. Una serie di interventi volti a realizzare il principio, fondamentale in un regime liberal-democratico, in base al quale il Governo deve essere in grado non di impor-

re la propria volontà al Parlamento, ma di avere la sicurezza che il Parlamento decida in tempi certi su provvedimenti che il Governo ritiene decisivi per l'attuazione del proprio programma.

Importante è poi l'individuazione di un potere normativo per il Governo, in una via mediana tra il modello francese della riserva di regolamento in Costituzione e il modello che si fonda sul meccanismo della delega legislativa. Su questo argomento — che non è di poco conto — mi sembra che si sia trovata una strada valida.

A questo punto sorge l'esigenza di ulteriori approfondimenti, perché non abbiamo saputo, potuto o voluto affrontare un passaggio decisivo, cioè come si risolvono i problemi derivanti dal fatto che i nostri governi sono di coalizione.

Io credo che a tale proposito sia necessario stare attenti perché l'esigenza di una maggiore solidità e di una maggiore stabilità esiste ed è risultato non di poco conto di questa Commissione l'aver visto la maggior parte delle forze, anche quelle che in altri tempi dedicavano meno attenzione a questo problema, responsabilizzarsi su questo punto. Credo però che ci debba essere uno sforzo ulteriore per trovare i meccanismi necessari per dare stabilità e solidità non ad un generico Governo, ma ad un Governo di coalizione. Anche qui ci si pone un confronto con la *reformette* del 1954 che consistette nell'introduzione del sistema della doppia fiducia, prima al Presidente del Consiglio poi al Governo nel suo complesso, cosa che credo allora una serie di problemi assai gravi che poi contribuirono alla vicenda del 1958. A questo riguardo io ritengo vada tenuto presente che il meccanismo della fiducia è ovviamente essenziale in un Governo parlamentare, ma va articolato in modo tale da evitare in un sistema multipartitico due rischi sempre presenti: quello del trasformismo da una parte e quello di forme di presidenzialismo non adeguatamente articolate in un sistema di contrappesi dall'altra.

È stato significativo — credo che ci siano stati apporti molti importanti —

aver colto come in realtà il problema del Governo, il problema della efficienza dell'esecutivo accanto all'articolazione del Governo nel suo complesso, abbia un passaggio fondamentale nel riassetto della pubblica amministrazione. Ritengo che questo sia un aspetto che anche noi dovremmo in qualche modo approfondire, ovviamente non per articolare riforme amministrative ma per indicare — come da più parti sottolineato — il ruolo che le riforme amministrative possono svolgere e per evitare la tentazione di ritenere che le riforme amministrative siano le uniche riforme vere, soprattutto se collegate ad un astratto aumento di efficienza della pubblica amministrazione. Noi sappiamo che il problema non è questo e che per quanto riguarda la pubblica amministrazione c'è sì il problema del rapporto con il Governo, ma c'è soprattutto il problema del rapporto con il cittadino; su questo bisogna insistere poiché siamo consapevoli che è probabile che siano difficili le riforme costituzionali, ma l'esperienza di 40 anni ci ha insegnato che sono non meno difficili le riforme amministrative. Si tratta quindi di aver chiaro un disegno complessivo, in cui siano dei punti fondamentali a fare da guida.

Trovo anche equilibrata la soluzione che è stata individuata a proposito del Presidente della Repubblica, cioè il superamento del semestre bianco, il mantenimento della attuale durata del mandato e la individuazione della non immediata rieleggibilità.

C'è poi un settore apparentemente tecnico sul quale mi sembra si siano avuti gli approfondimenti più significativi e più lucidi: quello relativo al sistema delle fonti. Ancora una volta siamo a livello di intervento sulle funzioni, se vediamo bene, ma il tentativo che è stato fatto — certo sempre passibile di perfezionamento — è quello di articolare un sistema delle fonti del diritto che consenta di salvaguardare alcune esigenze di funzionalità ed alcune garanzie, fondamenti di libertà. In sostanza si tratta di un sistema che tenta di recuperare la funzione fondamentale della legge generale ed astratta,

accentuando il richiamo alla legge di principio, alla legge-quadro, alla legge cornice, e forse da questo punto di vista andrebbe tolta dal documento la equiparazione di questo tipo di legge — che per noi è la grande legge bicamerale — alla legge organica, perché in questo caso la logica è un po' diversa, come il Presidente ben sa.

C'è l'individuazione di un potere normativo per il Governo ma, secondo la preoccupazione da noi sempre manifestata, accompagnato da adeguati controlli sia parlamentari sia anche giurisdizionali. Giustamente inoltre è stato posto il problema — e forse da parte nostra c'è stata un'eccessiva timidezza — di potenziamento del decentramento normativo a favore degli enti locali.

Altro passaggio che non va dimenticato e che ha svolto un ruolo positivo, anche per individuare un valido accordo tra le diverse forze politiche, è quello del potenziamento sia della iniziativa popolare in materia legislativa sia della iniziativa regionale.

Ci sono poi altri due passaggi significativi. Il primo — si è trattato però di un intervento appena abbozzato che forse andrebbe approfondito — è quello relativo al Governo dell'economia. Da una parte ci sono delle proposte di modifica dell'articolo 39 della Costituzione — questo è il Governo dell'economia per quanto attiene i rapporti con le parti sociali — e dall'altra ci sono proposte significative rispetto all'articolo 81, volte ad introdurre nel nostro paese la realizzazione di quel principio già proposto da Luigi Einaudi e che poi si era in vario modo disperso, cioè il principio volto a consentire la specificazione nella Carta costituzionale di quanto attiene alla Costituzione prettamente fiscale. Credo che soprattutto per quanto riguarda questo secondo punto vi siano degli aspetti significativi che vanno ulteriormente articolati ed approfonditi.

Come già fatto in Ufficio di presidenza, devo però manifestare un certo disagio: ho infatti l'impressione che il grande tema — anch'esso afferente al discorso sul sistema delle fonti — del rapporto tra leg-

ge e contratto, sia stato da parte nostra appena accennato. Ad esempio nella formulazione presentata dell'articolo 39 c'è un ricorso eccessivo alla legge per la individuazione di alcuni principi fondamentali, anche in ordine alla rappresentatività. In generale va precisato meglio questo rapporto tra legge e contratto: infatti, tra le cose di cui ci siamo occupati, ce ne sono alcune che rappresentano riforme in senso classico, tradizionale, che riguardano in pratica la sistemazione di situazioni del passato sulla base di nuovi equilibri che possono essere formalizzati, ma quando affrontiamo il problema del Governo dell'economia dobbiamo muoverci nella logica di interventi riformatori, che consentano in qualche modo di incanalare il futuro. Si può parlare di sistema neocorporativo, di democrazie contrastate, di democrazia negoziata secondo la formula che più si preferisce, ma per quanto riguarda la nostra democrazia, così come il complesso delle democrazie occidentali, non dobbiamo dimenticare che si va verso un assetto nel quale la negoziazione continua, la contrattazione tra le parti sociali, le parti politiche e le parti istituzionali, è sicuramente in aumento. Sono questi aspetti che riguardano il futuro; certo sono meno palpitanti di alcune altre grandi semplificazioni ma nel momento in cui ci avviamo a riordinare una serie di passaggi decisivi per le fonti e per le funzioni dobbiamo forse soffermarci di più anche su questo punto.

Credo che ci siano acquisizioni importanti in tema di diritti di libertà o di partecipazione e francamente sono dispiaciuto e un po' stupito dell'abbandono della Commissione da parte di chi su questi temi ha dato un contributo decisivo. Secondo me; chi ha consentito di affrontare questo tipo di problemi doveva continuare ad essere presente, perché alcuni aspetti di quegli articoli non risultano soddisfacenti. A mio avviso non sono soddisfacenti perché, mentre per un verso si ha l'adeguamento ad una maturazione complessiva del singolo e della so-

cietà nel suo complesso, per l'altro si perdono di vista alcuni principi fondanti, quale quello della dignità della persona umana in tutti i suoi aspetti, che a proposito dell'articolo 21 della Costituzione sulla libertà di pensiero, o a proposito del matrimonio, avrebbero dovuto portare ad una serie di modifiche.

Quale può essere il senso complessivo, se ci sarà un impegno di approfondimento ulteriore da parte di tutti? Sicuramente un aumento della trasparenza nei rapporti tra istituzioni e società, così come per altro verso un aumento della trasparenza nei rapporti fra maggioranza ed opposizione. Vorrei ricordare una cosa molto importante, a proposito degli equilibri che siamo riusciti ad individuare, cioè il fatto che il rafforzamento del Parlamento non deve servire solo per potenziare il ruolo dell'opposizione, così come il potenziamento del ruolo del Governo non deve servire solo per potenziare il ruolo della maggioranza. Credo che una valutazione serena dei risultati non possa non mettere in luce quanto ho detto. In questo senso siamo in presenza di un significativo perfezionamento della nostra Costituzione. Non concordo con l'interpretazione data nel documento, a proposito dei limiti dell'esecutivo presenti nella nostra Costituzione (si parla solo del timore del tiranno). Ritengo abbia inciso moltissimo una serie di diffidenze allora presenti nelle diverse forze politiche, in talune in particolare, a proposito di una serie di regole della liberal-democrazia; siamo in presenza di un atto significativo, cioè del ridursi delle divergenze tra le forze politiche in ordine ad alcuni principi fondanti di un regime liberal-democratico: il riconoscimento della regola della maggioranza, collegata però alla salvaguardia del principio della libertà e di uguaglianza. Questo mi sembra un dato molto importante, che non dobbiamo sottovalutare, perché lo abbiamo visto fin dall'inizio del dibattito sulle riforme istituzionali. Ci troviamo sempre in bilico fra fughe in avanti e tentativi di

andare indietro o di guardare indietro; c'è però una serie di dati nuovi, come la maturazione delle forze politiche ed il cambiamento del paese, che secondo me hanno favorito la presa di coscienza di alcuni problemi indicati nel documento.

Detto questo, debbo però aggiungere che ci deve essere la consapevolezza che questo è l'avvio di un riordino istituzionale, è l'inizio di una razionalizzazione seria e incisiva sul piano delle funzioni; rimangono però altri passaggi ai quali dobbiamo dedicare la nostra attenzione, che investono il piano della struttura. A mio avviso esistono due ordini di problemi. Il primo è il rapporto partiti-istituzioni: credo si debba dire che su questo punto siamo stati eccessivamente timidi, anche se non sono mancate indicazioni. Bisogna dare atto al Presidente di aver cercato di valorizzare tutte le varie disponibilità a muoversi in questa direzione, dal discorso sul finanziamento al problema delle spese elettorali, fino all'altro passaggio fondamentale che è la questione delle nomine. Credo che rimanga troppa opacità per quanto riguarda il rapporto partiti-istituzioni: se siamo arrivati a mettere in moto un processo per aumentare la trasparenza in altri campi, in questo, secondo me, ci siamo fermati troppo presto. Certamente c'è la difficoltà di concepire una legge generale sui partiti, però credo che occorra impegnarsi per trovare delle possibilità di intervento che riducano questa opacità dei partiti, sia rispetto alle istituzioni, sia rispetto ai cittadini. Potrà trattarsi di qualcosa che riguarda l'assetto interno dei partiti o di qualcosa che concerna le elezioni; credo comunque che vada evitato il rischio di lasciare un potere alla fine troppo invisibile, specie per quanto riguarda i partiti. Detto questo rimango convinto che, secondo il dettato costituzionale, i partiti siano la struttura fondamentale per lo sviluppo della partecipazione democratica nel nostro paese e non vedo allo stato alternative valide in questa direzione.

Fatto questo tipo di rilievo, che a mio avviso non teme smentite, occorre anche

dire che siamo in una fase in cui questo tipo di funzioni viene svolto con limiti sempre maggiori e quindi proprio per questo, non solo per la salvezza dei partiti ma per la salvezza del sistema democratico, penso che sia indispensabile intervenire maggiormente in questa direzione.

Un altro punto sul quale il dibattito deve essere approfondito e sul quale, se tutti abbiamo senso di responsabilità, sono ammissibili anche contrapposizioni e divergenze, è il problema del rapporto tra i partiti e la società nel suo complesso, avendo riguardo all'esigenza di aumentare la possibilità di scelta da parte dei cittadini di uomini e programmi di governo. Anche su questo vorrei che fossimo chiari: uno dei passaggi che dà senso al lavoro che abbiamo compiuto e ne accentua la validità, è che in fondo ci siamo mossi per il riordino del rapporto Governo-Parlamento e del governo dell'economia, in direzione dell'Europa e delle più avanzate democrazie. Ritengo che da questo punto di vista occorra sottolineare anche il fatto che uno dei *trends* fondamentali delle grandi democrazie in questo secolo è quello dell'aumento della capacità dei cittadini di scegliere una maggioranza, con il connesso aumento della possibilità di cambiarla. Ricordiamoci inoltre una cosa: una delle modalità per consentire il consolidamento e la crescita della democrazia in una società complessa, in uno Stato democratico del benessere che è comunque in trasformazione, è quella di consentire l'incanalamento delle contrastanti aspirazioni che sono in evoluzione in questo tipo di paesi. Si deve avere la consapevolezza che il valore della stabilità dell'esecutivo, se non si radica nel consenso, non riesce a trovare la sua vera legittimazione; altrimenti, come dicevo prima, il rischio è il trasformismo, oppure un presidenzialismo non adeguatamente controllato. Ecco allora perché deve essere affrontata, nel contesto che ho appena illustrato, quello cioè del senso di responsabilità, anche la questione

elettorale. Certo, non si tratta, in questo caso, di tornare a sventolare una serie di bandiere o di proposte perché quelle già fatte credo abbiano tutte una loro grande dignità. Credo che la discussione sull'argomento possa continuare, ma credo altresì che sia comunque indeclinabile la necessità di porsi il problema a due livelli: facendo i conti con la logica del nostro sistema multipartitico che porta a governi di coalizione e nella consapevolezza che certo è importante dal punto di vista istituzionale potenziare il ruolo del capo del Governo, ma non meno indispensabile è far sì che le maggioranze che si vanno a formare abbiano la loro base, la loro verifica rispetto ai risultati nell'elettorato.

C'è un altro ordine di problemi che vanno affrontati, e forse questo è uno dei limiti del documento presentato. In fondo, nel terrore che ogni approfondimento ulteriore — per quanto riguarda la questione elettorale — porti a modifiche che vengono considerate sconvolgenti per il partito X o il partito Y, è andata perduta un'area di consenso che si stava precisando su alcuni punti per quanto riguarda il riordino del rapporto tra candidati ed elettori. Nel documento viene detto qualcosa che, a mio avviso, andrebbe approfondito perché c'è, ad esempio, il problema della scelta dei candidati (ecco, quindi, che torna ancora il problema dei partiti), c'è il problema di poter avere una verifica più valida nel rapporto fra candidati ed elettori. Vi sono, in definitiva, una serie di problemi che devono avere come logica quella di mettere nelle mani del cittadino elettore una serie di carte sempre più valide e sempre più spendibili per la scelta dei propri rappresentanti.

Ritengo, dunque, che il documento debba essere valutato in parte positivamente, come ho fatto, e credo anche che restino aperte una serie di questioni sulle quali, a mio avviso, deve impegnarsi la Commissione in questa fase della discussione. Da questo punto di vista, mi permetterei di chiedere al Presidente di non

immaginare scadenze predeterminate per la conclusione. Il Presidente ha il diritto di assumere le sue determinazioni in rapporto ad un andamento della discussione se non risultasse particolarmente valido o che, a suo avviso, fosse rivolto solo a preconstituire carte rispetto all'opinione pubblica in vista della campagna elettorale; se però c'è — e nel mio piccolo credo di averne data dimostrazione — disponibilità ad approfondire la discussione su questi punti, credo che la Commissione debba essere messa in grado di poter discutere, perché il Presidente e l'opinione pubblica sono poi in grado di valutare se gli interventi sono seri e di sostanza o se sono semplicemente contingenti e furbeschi.

Può darsi che il nostro riordino istituzionale risulti, alla fine, essere solo un avvio, ma credo, comunque, che i passaggi che ho indicato, in qualche forma, in qualche modo, in tempi da vedere, non potranno non esserci, perché il consolidamento pieno della nostra democrazia con il perfezionamento delle scelte della Costituente si realizza attraverso tutti e tre i passaggi che io ho indicato. Ma credo che debba esserci in tutti la consapevolezza che, se perdiamo questa occasione — quella cioè di avviare un riordino istituzionale —, i rischi che abbiamo di fronte sono molto grossi, primo fra tutti quello del caos: non voglio drammatizzare invano, ma può profilarsi il rischio di una evoluzione della nostra democrazia senza guida adeguata. Io credo che i partiti possano e debbano continuare ad essere la guida di questa democrazia e della sua evoluzione verso la democrazia compiuta, verso una democrazia che veda tutti più adeguatamente responsabilizzati. Infatti, alla fine, se vogliamo immaginare il cuore vero del nostro intervento, questo deve essere sostanziato in una ripuntualizzazione di responsabilità precise per le istituzioni, per i partiti, per i singoli e così via. E credo che per far questo occorra una guida politica, guida che può essere assicurata dai partiti che abbiano la luci-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

pire che la difesa di piccoli o  
ressi partigiani rischia di met-  
ficoltà, nel momento in cui il  
emocratico nel nostro paese  
e trovare obiettivi momenti di  
one e soggetti di guida ade-

ENTE. Vorrei concludere

questa seduta invitando i colleghi a far  
pervenire quanto prima le loro proposte  
alternative in forma scritta.

Il seguito del dibattito è rinviato alla  
seduta di martedì 20 novembre 1984, alle  
ore 16.

**La seduta termina alle 11.**

38.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 NOVEMBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

Su un lutto del senatore Giuliano Vassalli:

PRESIDENTE .....

PAG.

695

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:

PAG.

PRESIDENTE ..... 695, *passim*

PRETI ..... 695, 696, 701

LABRIOLA ..... 696, 701

PAGINA BIANCA



**La seduta comincia alle ore 16.**

RUSSO, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 15 novembre 1984.

(È approvato).

**Su un lutto del senatore  
Giuliano Vassalli.**

PRESIDENTE. Informo la Commissione che il senatore Vassalli è stato colpito da grave lutto: la perdita della moglie. Al collega così duramente provato negli affetti familiari ho già fatto pervenire le espressioni del più vivo cordoglio che ora rinnovo anche a nome della Commissione.

**Seguito dell'esame dello schema  
di relazione conclusiva.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva ». Comunico alla Commissione che chiederò ai Presidenti dei due rami del Parlamento una breve proroga del termine dei lavori della Commissione, poiché si presentano alcune difficoltà a concludere il dibattito nei tempi stabiliti.

Ha chiesto di parlare il deputato Preti. Ne ha facoltà.

PRETI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi socialdemocratici apprezziamo in linea generale lo sforzo fatto dal Presidente Bozzi, il quale ha dimostrato acutezza, pazienza e capacità di creare

compromessi tra tesi non molto affini. Devo però, anche a nome del senatore Schietroma, membro di questa Commissione, esprimere talune riserve e sottolineare i punti sui quali non concordiamo.

Farò, per maggiore chiarezza, riferimento al testo articolato del Presidente Bozzi, e dico subito che, per quanto riguarda la proposta di aggiungere un secondo comma all'articolo 49 della Costituzione circa il finanziamento dei partiti, il nostro gruppo è favorevole.

Non siamo invece favorevoli alla proposta di ridurre al numero di 471 i deputati e di 282 i senatori elettivi. Risulta infatti evidente a tutti che nei paesi d'Europa l'Italia non è certamente tra quelli che hanno un numero assai elevato di deputati rispetto alla popolazione; vi sono nazioni, molto più piccole della nostra, come il Belgio, la Svezia o la Svizzera, che hanno un numero di deputati superiori al terzo e che arrivano quasi alla metà del numero dei deputati e dei senatori italiani. È vero che in Germania e in Francia, non però in Gran Bretagna, il numero dei parlamentari è inferiore a quello italiano, ma la Francia possiede una Costituzione particolare, una Costituzione presidenziale o « semipresidenziale » e la Germania ha un'organizzazione federale tale, per cui praticamente i parlamentari dei *länder* svolgono funzioni legislative molto più ampie di quelle dei nostri consiglieri regionali.

Non condividiamo il testo riformulato dell'articolo 56 nel quale si dice che la Camera è eletta in ragione di un deputato ogni 120 mila abitanti; così come non condividiamo la riserva di un decimo dei seggi della Camera dei deputati ad un

collegio unico nazionale. Forse per partiti come il PCI o la democrazia cristiana una tale riserva può essere comprensibile, perché non danneggerebbe sostanzialmente nessuno...

**LABRIOLA.** Vi era anche la proposta alternativa di riservare al collegio unico nazionale tutti i resti, cioè di non attribuirli, come si fa adesso, con il sistema dei maggiori resti, ma di riversarli sul collegio unico nazionale.

**PRETI.** Io mi riferisco al testo che ci è stato presentato, che prevede appunto la riserva di un decimo dei seggi della Camera ad un collegio unico nazionale. È evidente che con una tale previsione, ad esempio, il PLI, al quale appartiene il Presidente Bozzi, avrebbe nei collegi, appena cinque deputati, mentre gli altri dieci andrebbero al collegio unico nazionale. I radicali ne avrebbero dieci al collegio unico nazionale e solo uno eletto in una circoscrizione; noi socialdemocratici, che abbiamo 23 deputati, ne avremmo dieci eletti nel collegio nazionale e solo tredici nelle circoscrizioni.

Mi dispiace che oggi non siano presenti molti rappresentanti dei maggiori partiti, ma essi debbono rendersi conto che, se vogliamo mantenere in vita seriamente il sistema proporzionale basato su una forma di pluripartitismo, non dobbiamo mantenere in vita una disposizione che danneggerebbe in maniera assai grave i partiti minori.

Ad esempio, se nel partito socialdemocratico ci fossero 25 o 30 candidati che sperano di avere un quoziente o il resto nel loro collegio, la situazione muterebbe radicalmente rispetto ad oggi se a quel numero se ne togliessero dieci. In molti collegi, nei quali oggi il mio partito, come altri partiti minori, combattono, si arriverebbe alla « desistenza ». Difatti in certi collegi, come ad esempio quello di Mantova-Cremona o quello di Siena-Arezzo-Grosseto, dove non è assolutamente possibile pervenire all'elezione di un deputato da parte delle liste minori, i voti che ottengono i piccoli partiti dimi-

nuiscono sempre più, in quanto i candidati si presentano, sapendo molto bene che non solo non risulteranno eletti tramite l'attribuzione di un seggio proveniente da un quoziente intero, ma non lo otterranno neppure in sede di assegnazione dei resti nel collegio unico nazionale.

Il collega Labriola, interrompendomi, sosteneva l'ipotesi che sarebbe possibile assegnare tali resti ad un collegio unico nazionale senza considerare il sistema delle percentuali, che oggi è previsto dalla legge elettorale. Ricordo al collega Labriola che i deputati all'Assemblea Costituente vennero eletti con il metodo che egli qui oggi ci propone. Ma anche in questo caso i partiti minori verrebbero estremamente danneggiati: potrebbe accadere, infatti, che un candidato, pur conseguendo il 99 per cento dei voti residuali, non venga eletto, lasciando quel seggio ad un altro candidato di una lista nazionale che magari non si è impegnato troppo durante la campagna elettorale. Quindi la nostra riserva è assolutamente radicale.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica non siamo d'accordo sull'attribuzione di un seggio ogni 200 mila abitanti, in quanto sosteniamo il mantenimento dell'attuale numero dei deputati e dei senatori. Riteniamo infatti che un numero abbastanza elevato di deputati e di senatori non nuoccia affatto ai lavori parlamentari. Quando si parla di ostilità, che è reale, dei cittadini verso il Parlamento, non possiamo ignorare che ciò è in ragione del fatto che ogni tanto si legge sui giornali che in occasione di votazioni o di sedute molto importanti la partecipazione dei parlamentari non è adeguata; ma nessuno ha mai detto che i deputati o i senatori sono troppi. Pertanto anche di fronte all'opinione pubblica il mantenimento dell'attuale disposizione costituzionale, che disciplina il numero dei deputati e dei senatori, non susciterebbe alcuna critica.

Siamo d'accordo di aggiungere all'articolo 69 della Costituzione un comma concernente le spese elettorali; la formulazione di tale norma, fatta nello schema

di relazione del Presidente Bozzi, può pure andar bene, anche se forse sarà necessario modificare qualche dettaglio. Siamo d'accordo sul principio.

Il Presidente Bozzi propone inoltre una modifica dell'articolo 70 della Costituzione, secondo la quale la funzione legislativa verrebbe esercitata in linea di massima dalla Camera dei deputati, mentre il Senato della Repubblica esaminerebbe i provvedimenti di legge solo in certi casi, svolgendo per lo più funzioni di controllo. Su tale proposta manifestiamo il nostro accordo.

Nella nuova formulazione dell'articolo 70 è presente anche un comma, che rinvia ai regolamenti parlamentari la disciplina dei casi di riunione congiunta delle Commissioni dei due rami del Parlamento. Anche su questo aspetto il gruppo socialdemocratico è d'accordo; tra l'altro credo sia un'ipotesi da noi stessi formulata a suo tempo.

Siamo anche d'accordo in linea di massima sulla formulazione dell'articolo 82 della Costituzione, proposta nello schema di relazione. Si conferma la funzione prevalentemente di controllo del Senato della Repubblica e la sua potestà di promuovere inchieste.

Per quanto riguarda il secondo ed il terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione, il mio gruppo è d'accordo sulla sua modificazione con la formula: « Le due Camere accordano o revocano la fiducia in seduta comune mediante mozione motivata, discussa e votata per appello nominale ».

Abbiamo viceversa poca disposizione ad accogliere l'articolo 127-bis nel quale è scritto che: « La Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui al quarto comma dell'articolo 126, integrata da dieci rappresentanti delle regioni scelti a norma di legge, esercita funzioni consultive in ordine ai progetti di legge di interesse regionale all'esame delle Camere ».

Noi riteniamo che, nel caso venga integrata da rappresentanti diretti delle regioni, la Commissione verrebbe praticamente a perdere la possibilità di esprimere

un libero pensiero sulle questioni di propria competenza, poiché i rappresentanti delle regioni verrebbero a condizionare la stessa Commissione parlamentare.

Potrei anche dire, se la dizione non è eccessiva, che i membri della Commissione finirebbero per diventare succubi delle regioni, le cui mire sono ben note e spesso in contrasto con quegli interessi generali che lo Stato, e per esso il Parlamento, tende a salvaguardare.

A pagina 31 dello schema di relazione si auspica la costituzionalizzazione della figura dei sottosegretari di Stato, il cui numero e le cui competenze dovrebbero essere definite per legge, o con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Io ho esperienza di Governo perché dopo essere stato due, tre anni sottosegretario, sono stato anche dodici anni ministro, il che per un non democristiano rappresenta il *record* assoluto. Questa mia esperienza deriva anche dal fatto che ho diretto dicasteri fondamentali come quello delle finanze.

Se noi stabiliamo che esiste un sottosegretario per le imposte dirette e per le tasse, un altro per le dogane e per le imposte di fabbricazione, un altro ancora per i monopoli ed infine uno per la Guardia di finanza, finiremo per indebolire l'autorità del ministro, che è l'unico rappresentante del Governo nei confronti del Parlamento ed è anche l'unico che può essere deferito all'Alta Corte di giustizia, come sta a dimostrare una recente polemica. Il ministro è il solo dirigente del suo dicastero e deve avere la possibilità di disporre di un numero congruo di sottosegretari in ragione delle esigenze del momento. Sono dell'opinione che, se si stabilisse il numero dei sottosegretari attraverso la Costituzione, si troverebbe l'accordo su un numero abbastanza esiguo: si potrebbe perciò verificare il caso che un ministro non sia in grado di farsi rappresentare contemporaneamente al Senato ed alla Camera.

A questo proposito mi ricordo che al tempo in cui ero Ministro delle finanze fu

approvata una « leggina » molto dannosa per lo Stato, poiché, dato che io ero malato e non vi era nessun sottosegretario a disposizione, si recò in Parlamento, in qualità di rappresentante del Governo, un sottosegretario alla Presidenza del Consiglio che era appunto tra i fautori di quella « leggina », e si fece promotore di quel provvedimento che veniva a danneggiare gravemente lo Stato.

PONTELLO. Collega Preti, cosa ne pensa della costituzionalizzazione della figura dei sottosegretari ?

PRETI. Proporrei di sancire solamente che il ministro è coadiuvato dai sottosegretari di Stato, senza stabilirne il numero o le funzioni. Ritengo di essere una delle persone più autorizzate ad intervenire in materia, avendo ricoperto per moltissimi anni la carica di ministro; e poiché non ho più l'aspirazione a diventare nuovamente ministro, parlo solamente per esperienza vissuta, sperando che queste mie osservazioni siano prese in considerazione.

La relazione del Presidente Bozzi parla inoltre di un possibile patto di coalizione fra forze politiche affini: noi non siamo contrari a tale patto di coalizione, mentre non siamo favorevoli alla concessione di un premio elettorale di maggioranza. Un discorso diverso si potrebbe fare per i comuni...

PRESIDENTE. Questo è detto chiaramente nella relazione.

PRETI. Sì, è detto chiaramente nel testo dell'articolo 39 della Costituzione, proposto dal Presidente Bozzi, che noi condividiamo pienamente. Siamo altresì favorevoli alla proposta del Presidente di aggiungere all'articolo 94 della Costituzione un comma che prevede che il Governo possa porre davanti a ciascuna Camera la questione di fiducia su ogni deliberazione, e che la posizione della questione di fiducia comporta che l'Assemblea si pronunci per voto palese nei termini previsti dal Regolamento.

Condividiamo anche il suggerimento del Presidente Bozzi di affidare al Senato la competenza a porre in stato di accusa il Presidente del Consiglio ed i ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, poiché ciò si inquadra nella diversificazione delle funzioni della Camera dei deputati e del Senato.

A proposito del *referendum* abrogativo, dichiaro subito che noi siamo per il mantenimento di questo istituto quale è oggi, elevando solo il *quorum* richiesto dei firmatari in rapporto all'aumento della popolazione. Per quanto riguarda poi la natura del *referendum*, a nostro avviso deve rimanere strumento abrogativo. Non condivido l'innovazione contenuta nella proposta di riforma dell'articolo 71 della Costituzione, laddove prevede che un rappresentante dei promotori del *referendum* può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute della Commissione in cui si discute il progetto: è mia opinione che gli estranei non debbano entrare nel Parlamento per cercare di influire, poiché verrebbe limitata l'autonomia delle due Camere. Del resto, senza fare altre considerazioni sui diversi punti toccati in questa proposta di revisione dell'articolo 71 della Costituzione, devo precisare che l'intero testo del suddetto articolo della proposta Bozzi ci trova nettamente contrari.

Siamo invece favorevoli alla proposta di riforma dell'articolo 75 della Costituzione, dove si dice che è indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge; condividiamo in linea di massima tutti e quattro i commi, salvo una precisazione nell'ultimo comma. Non mi limiterei a stabilire che non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali, per le leggi di bilancio o impositive di tributi: aggiungerei a questo punto le parole « o di altri oneri ».

Non ritengo sia legittima — e penso che la Corte costituzionale non l'approverà, sia pure per altre ragioni — la richiesta di *referendum* sui famosi punti della scala mobile. Il Presidente Bozzi comunica che la Commissione non ha accettato né il *referendum* consultivo né quello approva-

tivo. Noi siamo assolutamente contrari a tali istituti. Ché, se venissero introdotti, indebolirebbero ulteriormente il Governo, contribuendo allo sfasciamento completo dello Stato, il quale, in tal modo, rimarrebbe in balia dei fautori di tali istituti. Sono meravigliatissimo del fatto che la democrazia cristiana abbia espresso parere favorevole al *referendum* approvativo.

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

Per quanto concerne i decreti-legge, affermo di essere contrario a restringere in maniera drastica i casi in cui il Governo può procedere alla loro emanazione, anche perché credo molto teorico che il Governo presenti progetti di legge « d'urgenza » e riesca poi ad approvare gli stessi entro il termine di 60 giorni. Se è vero infatti che si registrano carenze nel campo legislativo, è altrettanto vero che in questi anni moltissimi provvedimenti importanti sono stati disposti mediante decreto-legge.

Mi dichiaro d'accordo sul nuovo testo dell'articolo 80 e sulla modifica del primo comma dell'articolo 85, volta alla non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica.

Per ciò che concerne la riformulazione dell'articolo 88, a proposito del secondo comma, ritengo che il parere conforme dei Presidenti delle due Camere sullo scioglimento delle stesse dovrebbe essere necessario non soltanto nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma in ogni caso. Il gruppo socialdemocratico concorda con i successivi commi dell'articolo in discussione.

Mi dichiaro d'accordo sulla riformulazione dell'articolo 29, del primo comma dell'articolo 36 e dell'articolo 37. Per quanto riguarda il diritto all'ambiente, l'articolo 9 della proposta Bozzi dovrebbe essere integrato da un comma nel qua-

le si dica: « la Repubblica riconosce il diritto all'ambiente, eccetera ». Ho l'impressione infatti, che questo testo rischi di essere eccessivo. In Italia abbiamo il problema degli impianti nucleari per produrre energia elettrica, e si tratta di un problema che ancora non siamo riusciti a superare, mentre altri paesi più civili del nostro lo hanno fatto. Non vorrei che un articolo così formulato desse modo di prevalere a coloro che sono contrari all'installazione di centrali nucleari nel nostro paese.

L'articolo 21 dispone che tutti hanno diritto di cercare di trasmettere e ricevere informazioni; che tutti hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi. Non so se il riconoscimento di questo generale diritto di accesso ai documenti amministrativi sia opportuno.

LABRIOLA. Per il buon nome dell'amministrazione !

PRETI. Debbo dire di essere piuttosto perplesso, anzi, raccogliendo l'interruzione del collega, sono contrario.

Per quanto riguarda i commi relativi alle banche dati della pubblica amministrazione, debbo esprimere l'opinione che si tratta di argomento non rientrante nella Costituzione della Repubblica. Non so chi l'abbia proposto.

LABRIOLA. È stato proposto da Rodotà.

PRETI. Esprimo la mia contrarietà ad introdurre nella nostra Costituzione questi commi relativi alle banche dati. La mia non è un'offesa al collega Rodotà, ma certamente tale proposta rientra nel suo modo di concepire lo Stato: egli crede che sia troppo forte lo Stato italiano, io invece ritengo che sia troppo debole e che quindi rischia di sfasciarsi, se non lo rafforziamo.

Sono favorevole alla prima parte dell'articolo 21-bis nel quale si sancisce il principio per cui tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, l'immagine ed ogni altro mezzo di diffusione. Sono

anche d'accordo sul testo che propone di prevedere che la legge stabilisca provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere manifestazioni che offendano la personalità dei minori; ma sono assolutamente contrario ad includere nella Costituzione il comma successivo relativo al pluralismo dei sistemi informativi, perché si tratta di materia non costituzionale. Se in tutti i settori dovessimo scendere in tali dettagli, scriveremmo una Costituzione molto più lunga di quella attuale.

Mi dichiaro altresì contrario ad inserire tra il terzo ed il quarto comma dell'articolo 24 (anche questa deve essere una proposta « rodotaica ») un'ulteriore comma, che stabilisca che associazioni o gruppi possano agire in giudizio ed intervenire in procedimenti anche amministrativi per la tutela di interessi diffusi secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge. Ma quali associazioni e quali gruppi? Le uniche associazioni, di cui sono disposto a riconoscere il diritto ad intervenire, sono le organizzazioni sindacali, la Confindustria, la Confcommercio e così via; ma certamente non riconosco tale diritto all'associazionismo dei verdi o dei gialli o delle femministe, che non si sa chi rappresentino, perché potrebbero rappresentare anche meno di cento persone.

Il nostro Stato è fondato sui partiti e sulle cosiddette forze sociali, che sono quelle che ho prima menzionate. Pertanto, non moltiplichiamo le forze o pseudo-forze che hanno il diritto ad intervenire in giudizio nel nostro paese.

Mi dichiaro invece favorevole alla proposta di modificare il primo comma dell'articolo 32, nel senso di stabilire che la Repubblica tutela la salute degli individui.

Vi è poi la proposta di istituire il difensore civico, chiamato nei paesi del nord *ombudsman*. Ricordo che quando, venti anni fa, ero Ministro della funzione pubblica (allora si diceva per la riforma burocratica) chiesi al Presidente del Consiglio Moro se per caso non fosse favorevole all'introduzione di un tale istituto. Mi rispose: per carità, non confondiamo

l'Italia con i paesi infinitamente più evoluti e civili del nostro.

Non vorrei dunque che il difensore civico diventasse un accusatore perpetuo della pubblica amministrazione e magari anche dei ministri. Quando l'Italia sarà più evoluta — ma io allora sarò morto — sarà opportuno procedere ad una tale revisione costituzionale.

Mi dichiaro favorevole all'ultimo comma dell'articolo 24, che prevede che la legge determini i modi per la riparazione degli errori giudiziari. Sono altresì favorevole alla modifica del secondo e del terzo comma dell'articolo 25, in base alla quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso, né può essere sottoposto a pene o ad altre conseguenze giuridiche previste da una legge non più in vigore. E si aggiunge che i principi dell'articolo si applicano alle misure di sicurezza.

Il mio partito è favorevole alla « de-giurisdizionalizzazione » — la parola è un po' lunga — di certe materie in modo da toglierle alla competenza dei tribunali e affidarle ad altri organi. Va bene quindi che dopo il secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione sia inserito quel comma, che viene proposto a pagina 36 dello schema di relazione del Presidente Bozzi.

Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura trovo che sia eccessivamente politicizzato, e sarei molto favorevole a « depoliticizzarlo » il più possibile, ma visto che questa proposta, che non io, ma qualcun altro ha fatto, non viene accolta quasi da nessuno, non insisto. Questa è tuttavia l'opinione del mio partito.

Per quanto riguarda i magistrati, approvo la modifica proposta per l'articolo 107 della Costituzione, con il quale si afferma che l'azione disciplinare è promossa dal Ministro di grazia e giustizia il quale riferisce periodicamente al Parlamento e si aggiunge che i magistrati in attività di servizio non possono disimpegnare altre funzioni pubbliche o private. Siccome i magistrati sono stati ritenuti

molto spesso intoccabili, è accaduto troppo sovente che essi svolgessero altre funzioni.

Per quanto riguarda il problema delle autonomie locali non vedo molte proposte specifiche. Esiste una proposta di modificare l'ultimo comma dell'attuale articolo 97 della Costituzione, che prevede tra l'altro la consultazione obbligatoria di organi tecnici, prima di procedere alle nomine degli organi direttivi degli enti pubblici. Con questa norma si tende ad evitare che uomini raccomandati politicamente vadano ad occupare cariche importanti.

**BARBERA.** Questa è la departitizzazione.

**LABRIOLA.** Collega Preti, lei auspica questo controllo a tutti i livelli? Perché sento dire che nei comuni, nelle province e nelle regioni non esiste alcun controllo. Si discute infatti se si possa applicare un principio di questo genere. Ella sa che la legge sul controllo parlamentare delle nomine negli enti pubblici conteneva la norma che implicava la necessità dell'ordinamento regionale di adeguarsi. Ma nessun adeguamento vi è stato.

**PRESIDENTE.** Se i membri della Commissione lo ritengono opportuno, questo aspetto potrà essere chiarito nella redazione definitiva della relazione.

**PRETI.** So benissimo che lo Stato italiano è amministrato con una certa disinvoltura, ma ritengo che le regioni, le province ed i comuni siano amministrati con assai maggiore disinvoltura rispetto allo Stato, indipendentemente dai partiti che abbiano la maggioranza in quegli enti.

Si parla di opportunità di una revisione della norma della Costituzione, che si riferisce ai controlli preventivi sugli atti delle regioni e degli altri enti territoriali. Sono convinto, ma non del tutto, di questa opportunità; comunque su questa materia preferisco non pronunciarmi in maniera ferma e decisa.

Si è fatto cenno anche ad una più ampia concessione di potestà legislativa alle regioni, ma io non sono d'accordo.

**PRESIDENTE.** Onorevole Preti, questo aspetto non è stato trattato dallo schema di relazione.

**PRETI.** Signor Presidente, colgo l'occasione per esprimere il mio parere sulla questione.

Non sono d'accordo su un allargamento della funzione legislativa delle regioni, in quanto nelle regioni settentrionali potrebbe anche non avere effetti molto negativi, ma al sud avrebbe effetti molto negativi. In ogni modo la disciplina delle regioni non la modificherei, fermo restando che è giusto che esse attribuiscono molte funzioni alle province ed ai comuni.

Non sono favorevole alla soppressione dell'attuale articolo 129 della Costituzione, che avrebbe come presupposto un concetto di regione con funzioni meramente amministrative. Credo che si possa mantenere la norma costituzionale, che oggi disciplina questa materia.

Lo schema di relazione prevede, inoltre, che in ordine agli enti territoriali vi sia la possibilità di inserire nella giunta regionale elementi esterni al rispettivo consiglio, oggi inibita dall'ultimo comma dell'articolo 122 della Costituzione. A questo proposito ritengo che se possono essere ministri del Governo della Repubblica uomini che non fanno parte del Parlamento, non vedo perché non possano essere assessori regionali uomini che non sono stati eletti nel consiglio regionale.

Si propone inoltre un aumento del numero dei consiglieri regionali, ma in questo caso, signor Presidente, siamo in presenza di una grossa contraddizione. Volete diminuire il numero dei deputati e dei senatori ed aumentare quello dei consiglieri regionali. Ma perché questi due principi completamente diversi ed opposti vengono auspicati contemporaneamente? Se va bene la riduzione del numero dei parlamentari, allo stesso modo

lovrebbe andar bene quella dei consiglieri regionali.

Sono d'accordo sull'aumento del numero dei consiglieri in alcune regioni dove si sono verificati notevoli incrementi della popolazione; e questo lo sostengo coerentemente con la mia opposizione alla diminuzione del numero dei parlamentari. Per quanto riguarda il governo dell'economia sono favorevole all'esclusione del procedimento decentrato di approvazione in sede legislativa di leggi che comportino spese o riduzioni di entrate. Abbiamo visto infatti che il disavanzo dello Stato è enormemente aumentato proprio a causa delle cosiddette « leggine » che producono effetti molto negativi. Voglio ricordare a questo proposito un episodio che si riferisce sempre al periodo in cui ero Ministro delle finanze: in mia assenza fu approvata in Commissione in sede legislativa una « leggina » di quel tipo, alla quale ero contrario, alla presenza di un sottosegretario e di cinque o sei deputati soltanto (nel verbale risultò invece il numero legale dei deputati a quella seduta). Quindi, secondo me, è giusto sottrarre alle Commissioni l'approvazione di leggi che aumentano le spese dello Stato. Sono altresì favorevole all'introduzione della votazione palese per i provvedimenti che comportano variazioni di spese e di entrate. È rischioso votare a scrutinio segreto provvedimenti che comportano migliaia di miliardi, che stanno a cuore soltanto a poche decine di deputati della maggioranza e possono danneggiare gravemente il bilancio dello Stato. Questa norma è a mio avviso sacrosanta; il collega Labriola sostiene addirittura che tutte le votazioni dovrebbero avvenire a scrutinio palese ed anch'io sono favorevole a questo principio, salvo quando si tratti di persone.

Secondo il Presidente Bozzi, anche l'articolo 81 della Costituzione andrebbe riformulato; a tale proposito la proposta del Presidente, pur con qualche riserva, mi trova in linea di massima consenziente.

Per quanto riguarda gli articoli 39 e 40 della Costituzione sono perfettamente

d'accordo con le proposte del Presidente Bozzi, nel senso di modificare il primo e di lasciare inalterata la formulazione del secondo relativamente al diritto di sciopero. A proposito di quest'ultimo ritengo che sarebbe ora di vararne la disciplina, come prevede la Costituzione. L'Italia è infatti di gran lunga il paese che registra le maggiori ore di sciopero. Si tratta molto spesso di scioperi tutt'altro che giustificati, dal momento che, secondo me, elevare solamente formali proteste farebbe risparmiare gravi perdite produttive al nostro paese. Non approvo né la serrata che hanno fatto i commercianti, né lo sciopero che hanno organizzato le tre grandi confederazioni sindacali per domani. D'altra parte poi lo sciopero è diventato così usuale, che il fatto di scioperare o meno lascia praticamente le cose come stanno (non parlo ovviamente degli scioperi che si riferiscono a rivendicazioni salariali specifiche, che tutti i paesi civili logicamente ammettono).

Infine, lo schema di relazione si occupa della legge elettorale. A questo proposito si dice erroneamente che vari partiti, fra cui anche il partito socialdemocratico, si sono pronunciati per il mantenimento del sistema attuale — e questo è vero — tutt'al più aggiungendo il ridimensionamento delle circoscrizioni della Camera, cosa che non è condivisa dal mio partito. È nostra opinione infatti che il ridimensionamento delle circoscrizioni diminuisca la possibilità dei partiti minori di essere rappresentati in Parlamento. Siamo del parere che debbano vivere tanto i partiti maggiori quanto quelli minori; ed io personalmente avevo la stessa opinione quando facevo parte del partito socialista unificato, che all'epoca aveva circa cento deputati. Sono invece decisamente contrario a che vivano formazioni politiche di carattere regionalistico o localistico, come per esempio la Liga Veneta, perché un giorno potrebbe venir fuori il « partito dei milanesi », nonché altri partiti di questo tipo. Malgrado non condivida le idealità politiche del partito di democrazia proletaria, ritengo giusto che esso sia rappresentato in Parlamento poi-



ché esprime tesi politiche generali. Sono invece contrario a tutti i partiti categoriali e corporativi, come ad esempio « la lega dei pensionati » o, per ipotesi, « la lega dei commercianti ». A tal fine è stata avanzata la richiesta che abbiano diritto alla ripartizione dei resti solo quei partiti che abbiano conseguito almeno tre quozienti circoscrizionali. Rammento in proposito di aver proposto che partecipino alla ripartizione dei resti anche quei partiti che abbiano conseguito due quozienti in sede circoscrizionale.

Esprimo la mia contrarietà all'abolizione del voto di preferenza proposta dal partito comunista, il quale non ha alcuna difficoltà ad avanzare una richiesta del

genere, dal momento che i risultati elettorali rispecchiano, per quel partito, le decisioni delle federazioni. A mio avviso è giusto che gli elettori abbiano la possibilità di manifestare le proprie preferenze. E sono convinto che ciò non porta, come qualcuno insinua, alla corruzione.

Avrei molte altre cose da aggiungere, ma mi limito a questo già troppo lungo commento allo schema di relazione del Presidente Bozzi.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di giovedì 22 novembre 1984, alle ore 15.

**La seduta termina alle 17,40.**

PAGINA BIANCA