

39.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 NOVEMBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:			
	PAG.	PASQUINO	707
PRESIDENTE	707, <i>passim</i>	RASTRELLI	717

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15.

PASQUINO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 20 novembre 1984.

(È approvato).

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva ».

Avverto che lunedì prossimo mi recherò dai Presidenti delle Camere per informarli sulla situazione venutasi a creare per la conclusione dei lavori di questa Commissione. L'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, nella sua riunione di oggi ha concordato sulla necessità di una proroga, del termine previsto nelle mozioni istitutive, le cui modalità e la cui durata saranno indicate dal Presidente, di intesa con i Presidenti dei due rami del Parlamento, in relazione al prevedibile andamento dei prossimi lavori parlamentari.

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

PASQUINO. Signor Presidente, accoglierò il suggerimento che ella ha dato ai membri della Commissione di confrontarsi specificamente con il testo, e lo farò tra un attimo; ritengo però che sia importante assumere un punto di partenza che abbiamo a lungo sottolineato all'inizio dei lavori della Commissione, e che si è andato perdendo nel corso dei lavori stessi. Ci eravamo soffermati quasi tutti sul problema del rapporto non tanto e non

solo tra la Costituzione e la mutata realtà sociale, economica e politica del nostro paese, quanto soprattutto tra la Costituzione e le mutate esigenze dei cittadini, i loro bisogni, la loro maggiore capacità di incidere sul processo decisionale. L'avevamo sottolineato tutti, anche se con modalità e accentuazioni diverse; oserei dire che questo era stato il punto vero sul quale si era registrata concordanza, anche se con enfasi diverse. Mi sembra che questa tematica si sia andata perdendo nel corso dei lavori, soprattutto in sede di riformulazione di numerosi articoli della Costituzione. Per questo motivo preannuncio, a nome del gruppo della Sinistra indipendente del Senato, la presentazione di una relazione a parte (che non so se definire « di minoranza ») per sottolineare non solo alcuni aspetti che abbiamo già compiutamente analizzato e che riguardano il rapporto tra cittadini, sistema elettorale e formazione del Governo, ma anche una serie di punti specifici. È vero infatti che nello schema di relazione è presente l'indicazione — che ella gentilmente ha recepito da quanto avevo detto nel primo intervento — che la Costituzione è un qualcosa in cui tutto si tiene, però poi la filosofia politica che emerge dalla relazione stessa non è questa, anzi i vari punti sono fra di loro alquanto slegati. Si è quindi perduta ogni traccia dell'idea di passare ad una Costituzione che introduca freni e contrappesi più elevati e moderni, in un processo decisionale più trasparente ed efficace ma anche meglio controllabile, addirittura attivabile dai cittadini stessi. Ciò ha creato al senatore Milani e a me non solo diverse preoccupazioni, ma anche un certo scetticismo sul fatto che sia possibile in qualche mo-

do, a questo punto, riuscire a ritoccare alcuni di questi aspetti, cercando di ricondurli nella direttiva che avevamo ipotizzato. Ci sembra che il discorso sia costretto su alcuni binari che — se presi singolarmente — possono essere in taluni casi apprezzati e forse anche valutati positivamente, ma in altri casi, al contrario, non possono trovarci consenzienti. Conseguentemente, per evitare di fare puntualizzazioni e separazioni specifiche, riteniamo più opportuno indicare quali sono, a grandi linee, gli aspetti che dovrebbero essere maggiormente approfonditi, tenendo fermo il filo conduttore della nostra critica complessiva al taglio della relazione.

Il primo elemento fondamentale (sul quale però non mi soffermo molto) è il rapporto cittadini - sistema elettorale - Governo, che in qualche modo viene recuperato sia pure in un riassunto molto stringato. La prima proposta relativa a tale rapporto è comunque tale da considerarsi come contenente anche un riferimento più articolato alla riforma del sistema elettorale.

Ci preoccupa molto di più il secondo elemento, sul quale l'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si è scontrato o — se vogliamo — si è variamente diviso, e cioè i temi che non sono stati affrontati relativamente ai partiti. Ci sembra che, senza una discussione approfondita su tale argomento, la mancanza di una riformulazione dell'articolo 49 della Costituzione faccia pensare di nuovo che i rappresentanti dei partiti si siano attestati sulle posizioni di minor resistenza, sui minimi comuni denominatori, ed abbiano rifiutato di procedere ad una analisi approfondita dei partiti stessi.

Abbiamo affermato tutti — e la relazione stessa lo ribadisce — che si può intervenire sui partiti da punti di vista diversi, cercando di limitare ciò che essi fanno e di rafforzare le istituzioni; riteniamo che una regolamentazione dei partiti sia inevitabile. Pur accettando la nuova formulazione dell'articolo 49 della Costituzione (primo comma uguale a quello attuale e secondo comma relativo alle forme di

finanziamento che devono essere disciplinate dalla legge), ci sembra assolutamente indispensabile che la relazione contenga almeno una indicazione sulla necessità di un terzo comma che riguardi il funzionamento dei partiti nei confronti degli iscritti e degli elettori, e soprattutto la formazione delle candidature. Riteniamo che la soluzione di questa problematica non possa essere gestita dai partiti, senza regole precise. D'altra parte, la stessa « volontà » di autoriforma dei partiti non ha dato finora alcun risultato se non, in taluni casi, quello puramente e semplicemente di centralizzazione del potere all'interno dei medesimi. Non vuole essere questa una critica, ma la constatazione di un fatto che da un punto di vista statistico non posso, comunque, valutare in maniera troppo precisa. Mentre si discuteva e si discute ampiamente su una eventuale riformulazione del terzo comma dell'articolo 49 della Costituzione e mentre alcuni autorevoli rappresentanti, soprattutto dei partiti minori, sottolineano la non necessità e addirittura la possibilità che una modifica di tale comma possa essere controproducente, sono state pubblicate sui giornali lettere di un iscritto al Movimento sociale italiano-Destra nazionale e di un iscritto al partito radicale, che, criticavano entrambi i rispettivi partiti di appartenenza perché non garantiscono una reale partecipazione politica alla loro vita interna: il partito radicale, perché totalmente privo di regole per l'organizzazione dei congressi e la formazione di una volontà collettiva; il Movimento sociale italiano-Destra nazionale, perché il suo comitato centrale è precostituito, in quanto i membri di diritto sono superiori in numero a quelli elettivi.

Critiche, queste, che in qualche modo sono il sintomo dell'insoddisfazione di iscritti e sottolineano l'esigenza e la necessità di trovare soluzioni garantiste per tutti gli iscritti ai partiti, dal momento che sono questi ultimi a contribuire al funzionamento delle istituzioni.

Una indicazione in questo senso nella relazione conclusiva appare dunque indispensabile.

Il secondo elemento che ritengo essenziale (il gruppo della Sinistra indipendente, a tale riguardo, presenterà un comma *ad hoc*, all'articolo 49) concerne una maggiore attenzione per le forme di democrazia diretta. Pur ammettendo (anche se la cosa non è affatto pacifica) che i partiti non sono né lo strumento esclusivo di partecipazione politica né lo strumento che possa esaurire le spinte di partecipazione politica dei cittadini, una combinazione delle forme di democrazia diretta con quelle di democrazia rappresentativa è senz'altro auspicabile, soprattutto in considerazione del fatto che il nostro è un sistema che si regge su organismi ancora a partecipazione molto limitata, quali sono appunto i partiti.

La maggior parte delle forze politiche (solo il collega Preti ha affermato che così facendo si corre il rischio di soffocare la democrazia) ha raggiunto un accordo sulla questione in oggetto, ma al momento di passare alle proposte concrete ha mostrato esitazioni ed inadeguatezze. Nel fare queste valutazioni mi rivolgo soprattutto ai colleghi comunisti perché ritengo che la loro proposta, relativa all'istituto del *referendum* consultivo, non sia adeguata. Consultare i cittadini è un modo (a mio avviso nemmeno il più produttivo) per acquisire informazioni sulle esigenze generali del paese. Ebbene, ritengo che queste forme di democrazia diretta non debbano essere utilizzate soltanto come strumento consultivo, ma soprattutto come strumento deliberativo. In altre parole, reputo maggiormente significativa la proposta di *referendum* deliberativo. Infatti, i pareri sono cosa ben diversa rispetto alle deliberazioni e i risultati di un *referendum* deliberativo debbono costituire un mandato preciso per le forze politiche.

È senza dubbio vero che si può tener conto dei pareri, però è altrettanto vero che si può ma non che si deve tenerne conto. Questo fatto verrebbe ad introdurre ulteriori difficoltà nei processi decisionali attuati all'interno delle assemblee elettive e rappresentative.

Un *referendum* consultivo, come quello cui sono stati chiamati i cittadini svedesi sulle centrali nucleari, ha prodotto risultati non certo univoci. L'elettorato, infatti, si è equamente diviso sulle opzioni possibili: no alle centrali nucleari; maggior numero di centrali nucleari da installare; mantenimento del numero delle centrali nucleari in attività. Di fronte ad un risultato simile, il Governo svedese è stato costretto a prendere delle decisioni cui manca però il consenso della maggioranza dell'elettorato, e questo perché la scelta era — in fondo — una scelta manipolante.

Altro esempio è quello del *referendum* sul traffico sul quale è stata chiamata a pronunciarsi la città di Bologna. La maggioranza dei cittadini ha detto di no al traffico nel centro della città; ma, in realtà, essa ha dato un mandato al consiglio comunale di procedere in tale direzione, visto che la domanda formulata non era sufficiente a chiarire esattamente quali fossero le alternative. Al limite, il consiglio comunale di Bologna, una volta sperimentato che un determinato tipo di situazione produce risultati non soddisfacenti, potrà decidere il ripristino della situazione precedente. Ritengo, al contrario, che i risultati di un *referendum* deliberativo rappresentino un vero e proprio mandato per le forze politiche e che possano essere modificati esclusivamente da una successiva decisione in senso contrario, assunta dallo stesso corpo elettorale.

Altro problema sul tappeto è quello relativo alla proposta di aumentare il numero delle firme necessarie per richiedere il *referendum* abrogativo. Proposta che ritengo plausibile in rapporto all'aumento della popolazione. Una proposta — però — che non è più accettabile se la via che si vuole percorrere è quella che porta ad una maggiore autonomizzazione dei cittadini nei confronti dei partiti. Infatti, i *referendum* abrogativi nel nostro paese sono stati quasi sempre promossi dai partiti, fatta eccezione — probabilmente — per il *referendum* sul divorzio. Lo stesso partito radicale si è mosso nel corso della

campagna referendaria, come struttura partitica. La stessa difficoltà di raccolta delle 500 mila firme necessarie per indire un *referendum* concorre a farmi ritenere che la questione sull'aumento o meno del numero delle firme sia ancora meritevole di attente riflessioni.

Sono, inoltre, dell'avviso che sia necessario prevedere una sanzione, nell'ipotesi che il Parlamento non si pronunci entro un determinato termine sui progetti di legge di iniziativa popolare, anche se so benissimo che questa proposta incontra ostacoli di natura giuridica. Il termine temporale previsto perché le Camere possano decidere, a me sembra eccessivo. Un'apposita sanzione, a mio avviso, stimolerebbe le Camere ad adottare decisioni molto più rapidamente. Si tratta, certamente, di definire le modalità applicative di questa sanzione, una sanzione che, coerentemente alla logica del sistema cui ho fatto riferimento, non potrà che essere quella (a fronte di una mancata o tardiva decisione del Parlamento) di consentire al corpo elettorale una diretta decisione su progetti di legge riguardanti materie che potranno eventualmente essere circoscritte e codificate. Una soluzione, questa, tutt'altro che drammatica.

Sempre a proposito della combinazione delle forme di democrazia rappresentativa con quella di democrazia diretta, credo che l'inserimento di alcune forme di democrazia diretta sarebbe stato sufficiente per « raddrizzare » quelle di democrazia rappresentativa integrandole e creando adeguati « supplementi » di democrazia nel paese. In effetti, c'è un « deficit » di democrazia, così come essa è. Ma abbiamo dimenticato che esistono nel nostro paese altre forme di democrazia, forme verso cui abbiamo dimostrato una accettazione blanda e non troppo convinta, rifiutandoci di compiere una riflessione più articolata sulle proposte formulate dalla Conferenza delle regioni.

Mi pare cioè, che sia rimasto fuori dal nostro discorso, e che non sia stato recuperato appieno, ancora, il problema della democrazia rappresentativa negli enti locali, e quindi tutto quanto concerne le

regioni, i comuni e le province. Ci sono, è vero, alcuni accenni, ma non sono particolarmente innovativi.

Non si è pensato — anche se è stato ipotizzato da taluni — che si possono introdurre forme di semplificazione, a questo livello, che forse è utile farlo, e che tali forme possono (ma alcuni temono, in realtà, proprio questo) cambiare anche il rapporto tra cittadini e istituzioni, introducendo così elementi non solo di sperimentazione, ma anche di possibili variazioni. Io ritengo, invece, che questo sia utile: penso, cioè, che un paese non possa essere governato in maniera uniforme, con assemblee elettive dello stesso tipo ai vari livelli, ma che sia necessario introdurre il massimo di sperimentazione, soprattutto a livello locale: sperimentazione che potrà avere aderenza alle condizioni locali, o non averla, prendendo quindi atto di esse, per come sono e per come cambiano.

Penso, in sostanza, che sia necessaria una riflessione più articolata sul problema degli enti locali e dei loro poteri, e su quello delle regioni. Occorre recepire una serie di indicazioni delle regioni: ad esempio, l'ultimo documento presentato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni mi pare particolarmente significativo, in quanto già frutto di una riflessione su quello che i presidenti stessi ci avevano detto e su ciò che in seguito era maturato in Commissione.

Alcune di queste proposte — che desidero sottolineare — sono già presenti nel documento, mentre altre vi dovrebbero figurare. Innanzitutto, ritengo che, in una visione complessiva da perseguire, cioè un'ampia — e non limitata — riduzione del numero dei parlamentari (e qui è il punto su cui farei un'eccezione: il parametro è un numero assoluto, che non si rapporta alla popolazione), sia possibile garantire un'espansione non molto ampia del numero dei consiglieri: ed anche qui, non tanto riferendosi alla popolazione, ma indicando una serie di cifre complessive, sia pure con un minimo di aggancio alla popolazione.

Giustamente le regioni fanno notare che vi sono esigenze di funzionalità, e perciò stimano opportuno che si possano avere assessori che non siano al tempo stesso consiglieri: d'altronde, ciò è stato già fatto in talune fasi, che non hanno costituito un caso a livello del governo nazionale.

Un altro punto che stimo importante — e che la relazione sottolinea — si riferisce alla presenza di un rappresentante delle regioni all'interno delle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento, o laddove si discuta di problemi attinenti alle regioni: anche se questo tema dovrebbe — a mio avviso — essere specificato meglio.

Altro aspetto rilevante, concernente le regioni, è la ridefinizione dell'articolo 117 della Costituzione, specialmente per quanto concerne l'ultimo comma. Mi sembra che l'argomento più delicato — sul quale non si è giunti ad una conclusione — riguardi il rapporto tra le regioni — o il decentramento regionale — e lo Stato nel suo complesso, sotto due profili, sui quali mi soffermerò tra poco.

In un primo tempo, le regioni si erano attestate sulla richiesta di una Camera delle regioni, che io ritengo non improponibile, ma non proponibile se non con il passaggio ad una situazione federale: non ho verso questa alcuna obiezione di principio, ma mi sembra, nell'attuale condizione, non facilmente proponibile. Infatti, occorrerebbe accettare un drastico cambiamento della forma parlamentare, passando sostanzialmente ad una forma monocamerale, perché la Camera delle regioni sarebbe tipo *Bundesrat* (non potrebbe essere altrimenti), ed innescherebbe una serie di altri processi. Ripeto che non ho niente da eccepire, in linea di principio, ma non è questa la direzione verso cui ci siamo rivolti, per cui non mi pare che sia possibile rivolgervisi adesso. Tuttavia, è importante sottolineare le esigenze di rappresentatività che le regioni hanno, e che possono essere risolte, da un lato, con la presenza di loro rappresentanti in taluni contesti, e dall'altro, con un tipo diverso di rapporto tra la regione

e la pubblica amministrazione. Ciò concerne sia il problema di come si fanno le leggi, sia il rapporto regioni-ministeri. Si tratta di una questione su cui mi pare che non ci siano grandi proposte, mentre ci sono molte osservazioni acute nel documento delle regioni; probabilmente, questo è un punto su cui converrebbe soffermarsi con maggiore attenzione. È un altro aspetto che tocca il problema della pubblica amministrazione, e circa il quale credo che la cosa più importante che noi possiamo fare è di ribadire ancora una volta l'importanza e, tutto sommato, l'utilità di seguire le indicazioni del rapporto Giannini e quelle che emergono dalla relazione svolta dal senatore Maffioletti alla Commissione.

Ho però una perplessità su un punto specifico, che emerge nella relazione, relativamente alla pubblica amministrazione. Non sono convinto del fatto che l'espressione, che viene usata — e che è un'espressione che ormai circola —: « dalla parte del cittadino », sia perfettamente aderente a quelli che io penso debbano essere i compiti della pubblica amministrazione. Infatti, qui non si tratta di essere dalla parte del cittadino, come se ci dovesse essere una scelta di campo; penso che il problema dovrebbe essere semplicemente quello di creare una struttura che sia in grado, da un lato, di interpretare i bisogni del cittadino in quanto tale, e di rispondervi efficacemente, e dall'altro di riuscire a fornire una sintesi politica ed amministrativa a decisioni che vengono prese dal Governo. Quindi, tale struttura non può essere soltanto « da quella parte », ma dev'essere capace, in realtà, di mettere insieme le due cose: le esigenze individualistiche dei cittadini e l'interesse collettivo generale, che dev'essere sottolineato, perché è soltanto nella visione di quest'interesse che si riesce a capire che cosa vuol dire democrazia diretta e che cosa vuol dire democrazia rappresentativa, e che si riesce anche a capire quali sono stati e quali rischiano di essere i ritardi storici della forma politica che è emersa in questo paese, e dei suoi rapporti con la pubblica amministrazione. Ma

comunque sottolineerei, in partenza, che ci vuole un'adesione più convinta ed intensa al rapporto Giannini, perché continuo a ritenere che esso è il punto di partenza irrinunciabile per questo tipo di revisione.

Vengo ora ad un'ultima osservazione di carattere generale, per passare poi ad esaminare alcuni dei punti toccati nel contesto della relazione. Essa riguarda il problema che, alla fine, ha accentrato l'attenzione di alcuni membri della Commissione, e cioè quello del Governo. Qui le divergenze d'opinione tra me ed alcuni commissari sono rilevanti, e le esprimo quindi con la nettezza che meritano, anche se il mio intervento su questo argomento è già agli atti. Ho l'impressione che ci sia stato, intanto, un uso strumentale dell'idea di rafforzamento del Governo. Voglio dire che si sa che ci sono alcuni settori che non condividono l'idea che si debba rafforzare il Governo ma che invece nutrono idee diverse di rafforzamento di contro-poteri (io mi chiedo però come si possono rafforzare i contro-poteri, nel momento in cui il potere è sgangherato, o peggio, esso è segreto e si rifugia in stanze dove è sempre meno visibile); si è avuta questa contrapposizione forzosa, che mi è parsa soprattutto politicamente strumentale, nel senso di cercare di accentuare alcune di queste tematiche, per impedire un confronto reale sul problema del Governo e del suo ruolo all'interno di un sistema complesso, che veniva cambiando, in un rapporto, anch'esso in trasformazione, tra nuove forme di democrazia diretta ed una democrazia rappresentativa migliorata, più trasparente, semplificata, più efficace.

Ritengo che questo sia un punto rilevante, e sin dall'inizio ho detto che il problema che mi riguarda più da vicino non è tanto il « se » saremo governati, ma il « come » saremo governati. Perciò penso che il Governo debba essere rafforzato, all'interno di una visione complessiva, che consenta l'emergere di nuovi freni, di nuovi contrappesi, nonché l'individuazione di controlli più efficaci sull'attività di un Governo che dev'essere messo in condizione di esprimere le sue potenziali-

tà, se ne ha. Un Governo il cui bluff dev'essere chiamato come tale, e non sempre occultato.

Allora se è così, io ritengo che i punti qualificanti, che sono stati toccati soltanto in parte, riguardino da un lato i decreti-legge — e a questo proposito già in passato ho espresso alcune perplessità su una serie di indicazioni —, dall'altro le modalità di voto (e a questo riguardo esprimerò tra un attimo la mia posizione), da ultimo la struttura stessa del Governo, sulla quale mi pare ci sia sufficiente chiarezza.

È da quest'ultimo punto che desidero partire. Ritengo che sia necessario indicare una semplificazione considerevole del Governo come struttura, cioè che sia necessario indicare un accorpamento di ministeri e di grandi ministeri perché poi tutto il resto venga invece distribuito, sotto forme diverse, in termini di interventi, talora di maggiore, talora di minore durata, all'interno di determinati settori. Questo tipo di ristrutturazione del Governo consentirebbe anche una ristrutturazione della pubblica amministrazione, seguendo diverse indicazioni del rapporto Giannini, e consentirebbe anche un migliore rapporto tra quello che il Governo fa e quello che il Parlamento riesce davvero a controllare.

È vero che in fondo il punto più utile della relazione e del dibattito è quello sulla delegificazione, ma se non accompagnato da adeguati interventi strutturali l'intervento sul processo di formazione della legge rimane non del tutto comprensibile e continua ad avere alcuni elementi che possono non rendere facile la sua attuazione. Ritengo che per fare questo sia necessaria non solo una struttura semplificata del Governo ma — purtroppo sono costretto a passare al gergo inglese — una qualche forma di *monitoring* sulla attività del Governo, cioè una forma di controllo che il Governo stesso per sua sicurezza, ma anche per la visibilità dei suoi rapporti con il Parlamento e con il paese, produca. Mi riferisco cioè ad una struttura che garantisca che il Governo attui il programma che ha presentato, che i ministri presentino leggi all'interno

di quel programma, che le leggi siano effettivamente leggi e non soltanto copertine — come sappiamo —, che ci sia una reale responsabilità ministeriale complessivamente intesa e non soltanto una serie di feudi affidati ai vari ministri. Mi pare che questo sia un punto importante, soprattutto perché se si rimane all'interno della cultura della coalizione (che non ho capito bene cosa voglia dire) essa richiede che ci siano quelle forme di controllo reciproco tra ministri in modo da consentire il migliore funzionamento del Governo stesso.

Fra i vari tipi di usi strumentali che sono stati fatti di alcune possibili riforme istituzionali c'è quello del voto, che è stato il colpo di vita dei socialisti che non essendo stati molto fedeli all'idea della Grande riforma, anche se vi stanno tornando, hanno deciso che essa dovesse esprimersi anche attraverso il voto palese. Sapendo che esistono perplessità all'interno del gruppo comunista sulla possibilità di riforme istituzionali, questo era un ottimo cavallo di battaglia ma tutto sommato davvero strumentale nel momento in cui lo si utilizza in una fase come questa e lo si estende in maniera indiscriminata. D'altronde questo non è un procedimento logicamente utile, né è democraticamente accettabile se non si mettono anche ad esso freni e contrappesi. Io non ho niente contro il voto palese, anzi sono uno di coloro che hanno sostenuto a lungo la necessità di andare verso il voto palese, ma non attraverso la sua costituzionalizzazione perché esso potrebbe benissimo essere deciso all'interno dei regolamenti parlamentari; né è vero che il voto palese esiste in tutte le democrazie occidentali. Soprattutto è da tenere presente che, accettando una simile impostazione, non si può non intervenire almeno in due ambiti; in primo luogo bisogna indicare con estrema chiarezza le materie per le quali è possibile il voto palese, scartando una definizione così ampia come quella di « tutte le materie che comportano variazione di spesa o di entrata », perché in questa definizione inevitabilmente si finirà per far rien-

trare tutto e quindi tutto sarà votato in modo palese; ad esempio quando si tratterà di nominare il presidente dell'IRI, — mi richiamo a un caso di grande attualità — ci sarà qualcuno che sosterrà la necessità di votare con voto palese magari perché la previsione di un aumento dello stipendio comporta una variazione di spesa, mentre invece quello delle nomine deve restare un caso classico di votazione a scrutinio segreto, senza alcun tipo di eccezione. Dunque nel momento in cui si passa al voto palese — che deve riguardare alcuni provvedimenti di spesa ma forse non tutti — non si possono non prevedere dei freni e dei contrappesi per coloro che dovranno votare con voto palese. Io infatti mi preoccupo anche della libertà e della rieleggibilità di alcuni parlamentari e mi preoccupo soprattutto del rapporto che si instaura tra costoro ed i loro collegi elettorali, i loro elettori o l'elettorato in generale.

Se si vuole il voto palese, quindi, non si può che volere la democratizzazione dei partiti, per cui bisogna necessariamente intervenire sull'articolo 49 della Costituzione stabilendo una serie di garanzie per gli elettori, per gli iscritti ma anche per i parlamentari, perché un partito democratico deve anche garantire la libertà di comportamento difforme dei suoi parlamentari e deve garantire che essi possano essere meglio valutati dagli elettori. In questa visione, che non esiste nella relazione e che sicuramente non esiste nella mente né nelle azioni di chi ha proposto il voto palese, si può discutere. Così com'è prefigurato esso rappresenta una proposta strumentale rispetto alla quale a malincuore, ma con convinzione, voterò contro e questo mi pare un punto rilevante. Nel momento in cui si è disposti a seguire la strada dei freni e contrappesi, io sono disposto a cooperare ad una migliore stesura del punto specifico.

Naturalmente — e qui faccio una piccola appendice — il voto palese può essere utilizzato qualora si passi ad una situazione molto diversa rispetto alle preferenze elettorali, a proposito delle quali ci sono diverse versioni che potrebbero es-

sere utilizzate. È chiaro che quando le liste sono rigide si può accedere al voto palese solo nella misura in cui si sia cambiato l'articolo 49 e quindi si sia garantito il processo di formazione di quelle liste, rendendolo perfettamente visibile ai candidati ed agli elettori. In caso contrario bisogna necessariamente mantenere il voto di preferenza in modo da consentire al parlamentare di chiedere all'elettore il rinnovo del mandato, anche sulla base dei suoi comportamenti difforni in Parlamento, proprio perché palesi.

Ultimo aspetto che intendo sottolineare è quello relativo alla formazione dei governi. Ho l'impressione che ci sia stato un po' di fumo su questo problema fondamentale: si è sottolineato che i nostri saranno sempre governi di coalizione, il che non sta scritto da nessuna parte; tanto per cominciare nel 1948 il Governo De Gasperi avrebbe potuto anche permettersi di non essere un governo di coalizione e in realtà abbiamo avuto successivamente parecchi governi monocolori. Il problema, in realtà, non è che in questo paese manca una cultura di coalizione (qualsiasi cosa questo voglia dire) ma che manca la cultura della competizione politica, la cultura della concorrenza tra partiti e tra blocchi. Abbiamo esaltato e continuiamo ad esaltare un pluralismo che in realtà non è pluralismo ma pluralità. Esiste un certo numero di partiti e noi, proprio come rappresentanti dei partiti, non abbiamo il coraggio di dire all'elettorato che alcuni potrebbero anche sparire, perché il vero pluralismo non è nella loro esistenza, ma nella competizione tra i gruppi, per cui alcuni nascono ed altri muoiono o vengono sostituiti senza che venga intaccato il tessuto democratico del paese. Se non siamo disposti a seguire questa visione certo drastica e volutamente espressa in maniera drastica, dobbiamo quanto meno trovare un accordo sul fatto che le regole che vogliamo cambiare devono consentire non tanto il formarsi di culture di coalizione — espressione che non solo suona malissimo ma che

ricorda esperimenti passati, non particolarmente positivi per il paese — quanto di un qualcosa che ricrei una vera cultura della competizione, senza che i partiti debbano sostenersi l'un l'altro e senza rapporti poco visibili e che a volte producono una concordia strumentale, se così si può dire, su determinati argomenti, per evitare che si indaghi a fondo su come in realtà essi sono stati affrontati. In questo modo si tocca certamente da un lato il problema del sistema elettorale ma dall'altro — e questo è l'altro punto dolente — si tocca il problema del Parlamento.

Anche su questo avevo affermato fin dall'inizio di essere fondamentalmente incline a seguire la linea dei monocameralisti, ma perplesso sulla possibilità di realizzare in concreto il monocameralismo nell'ambito del sistema attuale. È però ovvio che il monocameralismo consentirebbe di effettuare alcuni interventi di riflesso che andrebbero nel senso della trasparenza, della efficienza e della razionalizzazione (come è scritto a pagina 13 della relazione) dei vari processi all'interno del sistema politico. Se però non si seguisse questa linea, occorrerebbe trovare una serie di altri elementi che consentano di realizzare una reale cultura della competizione, e per giungere a questo è necessario rivalutare la democrazia diretta (nella quale c'è sicuramente una fase di competizione), tutte quelle forme di intervento diretto dei cittadini nell'ambito della formazione e dell'abrogazione delle leggi, e infine tutte quelle forme che consentono « snodi » ai vari livelli locali dei rapporti che si sono intessuti tra livello centrale e livello locale, e che immobilizzano e rendono difficili i movimenti della democrazia italiana.

In questo ambito, ritengo che si possa pensare ad una serie di processi di delegificazione (e questo — come dicevo prima — costituisce uno degli aspetti più significativi della relazione) ma credo altresì che sia necessario realizzare il passaggio ad una serie di responsabilità specifiche dei ministri sui diversi processi di decisione.

Su questo punto la relazione è leggermente più vaga, non ho capito bene perché, e non sono in grado di specificare esattamente i punti che potrebbero essere affrontati; ma penso sia auspicabile una rivalutazione della responsabilità dei ministri e, più in generale, delle responsabilità specifiche dei detentori del potere a tutti i livelli, e non tanto perché la tendenza è, e rimane, verso una certa personalizzazione del potere politico, quanto soprattutto perché questo è uno dei sistemi più ampiamente utilizzati nelle democrazie occidentali per garantire il rapporto reale tra i cittadini e i detentori del potere. Fin qui quello che riesco a tenere insieme all'interno della filosofia politica più o meno complessa, più o meno condivisibile che intendo esprimere.

Vi sono però alcuni punti specifici sui quali sarò leggermente drastico dicendo « sì » o « no », come ci era stato richiesto dal Presidente. Per esempio, il punto sul quale, forse, sarà bene che esprima abbastanza nettamente il mio dissenso è quello relativo al punto dello schema in cui si parla della iniziativa legislativa popolare; vi è la necessità di una sanzione nel caso di mancata decisione da parte del Parlamento nei tempi stabiliti; il progetto di legge elaborato dai cittadini deve essere portato di fronte agli elettori a meno che... (e qui specificare esattamente « a meno che »).

L'altro punto sul quale nutro alcune perplessità riguarda il problema del ruolo del Presidente della Repubblica, che tocca diversi altri aspetti, prima di tutto perché (credo di averlo già detto in sede di discussione generale) mi pare che non si possa parlare soltanto di alcuni elementi ignorando i poteri del Presidente della Repubblica, che non abbiamo sufficientemente definito. Avevo proposto che venissero in qualche modo estesi e meglio codificati i poteri di intervento del Presidente, soprattutto per quello che riguarda la spesa pubblica, mentre al contrario l'articolo 81 della Costituzione — nella

sua nuova formulazione — prevede degli interventi che penso non siano particolarmente efficaci ed utili. Ma l'altro aspetto fondamentale è che all'interno di un sistema nel quale la classe politica è cristallizzata, nel quale si tessono reti di interessi che rendono difficile l'attribuzione di responsabilità, credo che la massima carica dello Stato debba essere totalmente sganciata dai partiti, e cioè che debba essere non rieleggibile, in quanto la rieleggibilità (immediata o no) è comunque un elemento di condizionamento di una carica importante, che può costituire il punto di equilibrio e la garanzia del funzionamento del sistema complessivamente inteso. Sono quindi contrario al primo comma dell'articolo nella sua nuova formulazione; la mia proposta alternativa è questa: « Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rieleggibile ».

L'altro argomento che vorrei affrontare riguarda l'inclinazione a creare una serie di parlamentari i quali, in qualche modo, non siano collegati agli elettori. Su questo punto devo rivelare due obiezioni molto forti. Sono nettamente contrario al collegio unico nazionale, là dove si eleggono persone che non ricevono una sanzione elettorale diretta dai cittadini, perché ritengo che, se vogliamo ristabilire un rapporto reale tra elettori e cittadini, sia necessario che l'elettore conosca i candidati che andrà ad eleggere, e non che questi vengano nascosti in collegi unici nazionali; in tal modo è molto facile che vengano eletti rappresentanti di interessi specifici. Sono inoltre nettamente contrario ad aumentare il numero dei parlamentari che in qualche modo siano « paracadutati » all'interno del Senato, e quindi arrivo a sostenere non solo che non debba esserci più la possibilità di nominare senatori a vita, ma che non debbano esistere senatori a vita di diritto. Ritengo auspicabile, per un rinnovo della classe politica, che anche il Presidente della Repubblica non possa divenire senatore a vita. Non esistono sistemi di

questo genere, di cui io sia a conoscenza, negli altri paesi occidentali; se, per esempio, Giscard d'Estaing vorrà fare politica, dovrà ripresentarsi di fronte all'elettorato. In tal modo si potrà ridare aria ad un sistema che tende a divenire asfittico.

Detto tutto questo in maniera leggermente concitata ma — presumo — sufficientemente articolata, ritengo di dover passare al fantomatico, famoso ed importante articolo 81 della Costituzione. A prescindere dal fatto che esso è diventato un capitolo di lunghezza esasperata e che quindi non può essere considerato un vero e proprio articolo di Costituzione, bensì molto di più, devo avanzare due obiezioni e una perplessità. La perplessità riguarda il nono comma e in particolare questa formulazione: « durante la sessione di bilancio e nei sei mesi precedenti lo scioglimento delle Camere »; il problema è costituito dal fatto che nel nostro paese non è prevedibile lo scioglimento delle Camere. Conseguentemente, o modifichiamo il comma in questo modo: « Durante la sessione di bilancio non possono essere approvati provvedimenti legislativi che aumentino spese e riducano le entrate » oppure dobbiamo adottare una formulazione diversa e più specifica, per esempio « nel corso della campagna elettorale ».

Devo inoltre avanzare due obiezioni molto forti sull'ottavo e sull'undicesimo comma dell'articolo 81. Il ragioniere generale dello Stato — se non sbaglio — viene nominato dal Ministro del tesoro; non è possibile pensare che sia questi a valutare le conseguenze delle iniziative legislative sul bilancio. Mi sembra, questa, una operazione che attribuisce al Governo e al Ministro del tesoro un potere esorbitante che non può essere affidato al ragioniere generale dello Stato. Sarebbe quindi opportuno trovare un organo tecnico estraneo al Governo, oppure modalità diverse di valutazione di questo tipo di intervento; ma in questa seconda ipotesi non è affatto certo che il ragioniere generale dello Stato disponga degli strumenti

tecnici necessari. A maggior ragione la Corte dei conti mi sembra non avere gli strumenti per valutare il costo effettivo delle leggi... (*Interruzione del senatore Perna*). Su questo punto il senatore Perna mi ha adeguatamente convinto, ed io ho recepito il suo suggerimento; ritengo che non possa essere la Corte dei conti a valutare il costo effettivo delle leggi, quindi anche questo comma va rivisto. (*Interruzione del senatore Perna*). Questo è il punto specifico non concordato, ma dopo una discussione mi sono convinto. Ritengo che tale comma non possa essere formulato in questo modo; forse dovrebbe esserci un tipo diverso di controllo, ma il comma precedente deve escludere sicuramente il ragioniere generale dello Stato, e non può rimanere così come è stato formulato.

Sostanzialmente ritengo di aver terminato il mio intervento, anche se probabilmente il punto cruciale che vorrei sottolineare a conclusione di tutto questo è l'auspicio che la redazione della relazione finale (che non necessariamente sarà condivisa da me e dal senatore Milani) contenga non semplicemente una registrazione accurata — talvolta anche accorta — delle posizioni emerse all'interno dell'Ufficio di presidenza e nel dibattito, ma qualcosa di più: una esplicazione di alcuni elementi di fondo del tipo di sistema che si intende realizzare. Mi auguro che questa visione si avvicini di più a quella di una democrazia moderna nella quale vi siano questi elementi di freni e di contrappesi, e in cui si lasci un maggiore spazio alla società civile, alla responsabilizzazione del potere di fronte a tale società, e alla trasparenza decisionale, elementi, questi, assenti nello schema di relazione.

PRESIDENTE. Propongo che in considerazione dell'andamento dei lavori parlamentari la prossima seduta della Commissione abbia luogo giovedì 29 novembre 1984 alle ore 9, a meno che non vi siano obiezioni da parte dei rappresen-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tanti del MSI-DN che in quel giorno inizia il suo congresso nazionale.

RASTRELLI. A nome del gruppo del MSI-DN dichiaro di non avere alcuna difficoltà a tale riguardo.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è pertanto rinviato a giovedì 29 novembre 1984 alle ore 9, con il seguente ordine del giorno « Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva ».

La seduta termina alle 16.

PAGINA BIANCA

40.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 NOVEMBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

Su un lutto del senatore Roberto Ruffilli:			
	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	721	PERNA	721
		LABRIOLA	729
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:			
	PAG.	Sul lavori della Commissione:	
PRESIDENTE	632, <i>passim</i>	PRESIDENTE	736

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

BARBERA, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 22 novembre 1984.

(È approvato).

Su un lutto del senatore Roberto Ruffilli.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che il senatore Ruffilli è stato colpito da grave lutto: la perdita della madre. 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 ».

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

PERNA. Signor Presidente, la presente discussione, che avrebbe dovuto essere molto impegnativa per la sua duplice funzione di effettuare il bilancio del lavoro di un anno e di ricercare delle convergenze ragionevoli e persuasive sui temi affidati al nostro lavoro, si svolge purtroppo a singhiozzo per motivi che non attengono alla Commissione stessa, ma che sono sempre più pressanti. Questa constatazione riconduce in qualche misura al discorso iniziale, cioè a quello che, a mio modo di vedere, era lo spirito della mozione istitutiva della Commissione.

Mi riferisco in modo particolare a quel primo documento — che fu poi soltanto richiamato in quello che avrebbe dato luogo alla effettiva costituzione di questo collegio — nel quale venivano riaffermati alcuni fondamenti dello Stato repubblicano. Si ribadiva, infatti, la necessità della conservazione piena dei principi costituzionali che formano la base del regime democratico; si sosteneva che i valori della Costituzione repubblicana sono fondamentali e irrinunciabili; si esprimeva, infine, la seguente frase molto significativa: « Per queste profonde ragioni, che costituiscono il patto democratico e garantiscono il consenso su cui si fonda, l'opera di elaborazione delle proposte e di deliberazione delle scelte sul vitale e delicato terreno delle istituzioni pubbliche, costituzionali e amministrative, deve collocarsi in un quadro che... sia il frutto di una profonda maturazione democratica e comune, con la ricerca delle procedure di revisione costituzionale che la Costituzione prescrive ».

Ho ora sentito dire dal Presidente di questa Commissione con una nota, se non di scetticismo, di constatazione di un dato di fatto, che la difficoltà principale nei nostri lavori è consistita nella coincidenza nello stesso soggetto delle figure del medico e dell'ammalato. In altri termini, coloro che compongono questa Commissione sono a loro volta espressione di quei partiti, che rappresentano l'ammalato da curare; questa situazione rende il tutto estremamente difficile. Non voglio affrontare il tema, pur importantissimo, che fu considerato all'inizio dei nostri lavori, quando concordammo sulla necessità di compiere uno sforzo responsabile affinché i partiti restituissero alla società civile ciò di cui si erano indebita-

mente appropriati. Altri colleghi del mio gruppo svolgeranno alcune considerazioni al riguardo, ma credo necessario constatare la mancata realizzazione del nostro intento iniziale. Mentre, infatti, cercavamo di essere medici, non abbiamo cessato di essere ammalati; si tratta di un dilemma esistenziale, che pesa sulla fase conclusiva di questa Commissione.

Occorre precisare, poiché è giusto riconoscere ciò che è stato fatto, che durante il primo periodo di attività, compreso tra l'inizio dei lavori e la presentazione della prima relazione ai Presidenti delle Camere, pur essendosi constatata la presenza di alcuni nodi politici assai delicati e di difficile soluzione, si acquisirono alcuni dati che avrebbero potuto costituire un punto di partenza utile per una conclusione positiva. Voglio riportarli alla vostra memoria: in primo luogo, una ragionata conferma, salvo limitate obiezioni, di un sistema di democrazia parlamentare aperto alla partecipazione popolare ed integrato o bilanciato da forme di democrazia diretta, oltre che attraverso il rafforzamento di alcuni istituti significativi come quelli relativi all'iniziativa legislativa popolare e regionale; in secondo luogo, per quanto riguarda la collocazione internazionale dell'Italia e la sua appartenenza sia alla comunità degli Stati su scala mondiale sia ad altri particolari patti ed alleanze, si è constatata la necessità di rompere una tradizione riguardante le prerogative di Governo — come usa definirle il collega Labriola — in materia di politica estera e militare; è stata, poi, sollecitata una funzione di supporto propria delle regioni, tanto che, già prima di quella relazione, si è proceduto ad un incontro della Commissione con i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni; infine, si è registrata una significativa apertura verso il riconoscimento nel campo dei rapporti civili di nuovi valori o verso un loro ulteriore dispiegamento in quanto già impliciti nella Costituzione, in relazione all'evoluzione del costume e dei rapporti sociali, nonché alle esperienze compiute in questi anni. Si investivano, attraverso quest'ultimo

riconoscimento, temi delicati come quelli dell'informazione, intesa in tutti i sensi possibili, della difesa dell'*habitat*, del regime di tutela giurisdizionale o amministrativa dei diritti e degli interessi individuali o collettivi.

Tuttavia, già allora erano rimaste aperte ed insolute essenziali questioni riguardanti la struttura e la funzione della rappresentanza nazionale e una più precisa definizione dei rapporti tra Parlamento e Governo. Ciò si era verificato in quanto, per ragioni indipendenti dalla volontà di tutti noi, non avevamo potuto approfondire il tema della costituzione economica e della pubblica amministrazione. Tutti questi aspetti rimanevano in ombra, benché fossero stati chiaramente indicati nelle mozioni istitutive.

Alla ripresa dei lavori dopo le ferie estive l'attività si è svolta secondo un andamento diverso; anziché compiere uno sforzo (secondo quello spirito di maturazione democratica comune cui faceva riferimento il documento istitutivo) per risolvere questi problemi e ricondurre l'insieme del lavoro compiuto ad una comune ispirazione, hanno fatto premio alcune pressioni, le quali altro non erano che l'eco di quanto si manifestava sul primo tavolo.

In proposito, si potrebbe anche affrontare la questione relativa alla opportunità non espressa, di fronte ad una simile attuazione, di esaminare i punti in discussione e valutare insieme in qual modo e in quale arco di tempo sarebbe stato possibile dare soluzioni alle varie questioni. Non si è proceduto in tal senso e comprendo come su questa decisione abbiano potuto influire le scadenze istituzionali e politiche ormai vicine, oltre al timore che il protrarsi dei lavori, anziché risolvere i problemi, avrebbe aggravato i contrasti e trasferito su un terzo, quarto e quinto tavolo tutte le questioni di cui eravamo stati investiti. Si tratta di una preoccupazione ragionevole e fondata, tanto che noi stessi eravamo dell'opinione che si dovesse cercare di evitare, per lo meno, una proroga che avesse un significato politico non chiaro.

Al di là di tutto questo, rimane il fatto che al momento di tirare le fila del lavoro compiuto o soltanto abbozzato, pur avendo ascoltato le esposizioni di alcuni colleghi sui problemi dei diritti civili e di informazione, della costituzione economica, delle relazioni industriali, della pubblica amministrazione e della giustizia, non abbiamo posto in luce i punti di connessione di queste materie con quelle precedentemente meglio approfondite e gli elementi di riscontro politico per giungere ad una elaborazione comune, sulla base di una ricerca riguardante le procedure di revisione costituzionale che la Carta fondamentale prescrive.

Vorrei ora formulare alcune osservazioni particolari, pur non intendendo tuttavia procedere ad un esame minuzioso e dettagliato di tutti i punti della relazione proposta dal Presidente, che verranno illustrati dai colleghi del mio gruppo. Un'osservazione riguarda la prima parte della relazione che, tutto sommato, è la più pregevole.

Infatti, leggendo e rileggendo questa relazione — con tutti questi rinvii mi è stato possibile rileggerla più volte — mi sono convinto che ci sono alcune grandi questioni che, pur essendo correttamente indicate, sono menzionate in modo sbiadito, non assumono cioè tutto il rilievo che, a mio modo di vedere, dovrebbero avere. Prima fra tutte la questione delle questioni, cioè la indicazione degli strumenti atti a rimuovere la situazione di blocco del sistema democratico, che perdura in Italia da ben 37 anni. Con questo non voglio dire che non si tocchi l'argomento, anzi; ma non mi pare che la relazione predisposta per le Camere indichi come prima e fondamentale necessità quella di trovare gli strumenti, i mezzi, i consensi per restituire finalmente dopo 37 anni una piena fisiologia al sistema politico.

Ripeto, la questione è affrontata, ci sono richiami abbastanza puntuali a tutte le conseguenze negative che una situazione perdurante di maggioranze senza ricambio comporta. Ma non possiamo ignorare che attorno a questo problema c'è una vicenda politica, costituzionale,

sociale, una elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Nessuno di noi può dimenticare che per molti anni, nei testi di diritto costituzionale adottati dalle nostre università, si è sostenuta la tesi che il sistema democratico parlamentare presuppone che il famoso « pendolo » possa compiere tutta l'oscillazione nell'arco delle forze parlamentari, ma che il pendolo, in Italia, non poteva oscillare per intero perché, se avesse oscillato fino a destra o anche fino a sinistra, non sarebbe più potuto tornare indietro. Tutto ciò non soltanto o non perché i partiti o le forze politiche, che si collocavano a destra o a sinistra, fossero necessariamente o totalmente antisistema, ma in quanto si sosteneva che l'esistenza di certi partiti — e ci si riferiva in pratica alla sinistra — corrispondeva ad una conformazione sociale dell'Italia e ad una debolezza del sistema democratico (recentemente riacquistato dopo la caduta del fascismo), la quale non garantiva che la piena espressione di tutte le forze sociali e politiche operanti nel paese avrebbe assicurato quella sicurezza di comportamenti e di linee che un regime democratico in sé deve possedere.

Ricordo a tale proposito che, in un famoso scritto dell'attuale presidente della Corte costituzionale, il professor Elia, pubblicato nel 1970 — quindi in tempi non lontanissimi — nella *Enciclopedia del diritto*, non solo si richiamava il problema che ho brevemente ricordato, ma si affermava che di fronte ad esso i partiti, che si autolegittimavano come i soli all'interno dei quali era possibile effettuare quell'oscillazione, avevano stretto tra di loro un accordo — la famosa *conventio ad excludendum* —. Si spiegava che tutto questo nasceva dalla sfiducia che una piena oscillazione del pendolo avrebbe garantito che alla guida del paese andassero forze fedeli alla Costituzione; di conseguenza — queste sono le parole di Elia — « Se si dissente sulla fedeltà alla Costituzione, la *conventio* diventa una vera e propria regola del gioco: possono darsi ipotesi nelle quali esiste una effettiva posizione antisistema dei partiti

esclusi, e allora è un modo di applicare i principi costituzionali in altre circostanze...»; in sostanza, la riduzione del gioco democratico era giustificata dal fatto che alla Costituzione formale se ne contrapponeva una materiale, il cui elemento distintivo era costituito proprio dalla *conventio*. Per di più in quella esposizione si andava oltre, sostenendo che l'oscillazione del « pendolo » poteva anche allargarsi ad altri partiti, purché fossero espressione di certe esigenze e istanze o avessero dimostrato di avere maturato un maggior grado di adesione alla Costituzione; nel qual caso — sosteneva il professor Elia — l'elemento convenzionale si accresce, perché i partiti considerati fino a quel momento antisistema, potevano essere aggiunti a quelli precedentemente autolegittimatisi quali soli interpreti del sistema. Non voglio fare tutta la storia, voglio soltanto dire che fino a tempi abbastanza recenti la chiave per una corretta lettura della Costituzione è stata questa: non si poteva in nessun modo pensare alla possibilità di una piena oscillazione del pendolo, cioè un completo ricambio di maggioranze, in quanto ciò era precluso dal fatto che esisteva, o doveva esistere, una convenzione tra quei partiti che, essendo i soli che potevano aspirare al Governo del paese, si erano per ciò stesso autolegittimati ed erano, essi soli, i depositari della fedeltà alla Costituzione.

Questa Commissione — collega Battaglia — non deve fare opera storiografica. Mi pare che il nostro compito sia quello di decidere — in relazione alle mozioni istitutive — se dobbiamo fermarci al di qua di questo nodo descrivendone, come si fa nella relazione, le conseguenze negative o se dobbiamo fornire — com'è mia opinione — una indicazione alle Camere sulla necessità di sbloccare la situazione, nel senso di constatare o che le convenzioni erano illegittime o che non sono più i tempi per evocarne il rigore; comunque, assicurando al sistema politico una piena fisiologia, una piena possibilità di ricambio che — se mi è consentito — è qualcosa di più e di diverso dalla organizzazione

del sistema elettorale (cosa per altro importantissima) in funzione della esigenza di ricambio.

Connessa a questa prima questione ce n'è un'altra, che, per la verità, non è particolarmente messa in evidenza dalla relazione. Tuttavia la voglio richiamare perché è importante: se la democrazia sia soltanto un insieme di regole, una tecnica della libertà, o se sia un valore sostanziale.

Fermo restando il punto che le tecniche della libertà sono importantissime e irrinunciabili, dobbiamo prendere atto — anche perché è scritto nella mozione istitutiva — che in Costituzione, sono presenti forti elementi di finalizzazione, che non sto a ricordare, ma che tutti conosciamo. Il problema è come combinare una piena garanzia delle tecniche della libertà e una piena estensione dell'accesso ad esse da parte di tutti i soggetti dell'ordinamento con l'individuazione di una scala di valori. In altre parole si tratta di individuare un sistema di interessi e di poteri che trovi il suo equilibrio nell'utilizzo delle tecniche della libertà.

La sola enunciazione degli argomenti che sono stati presi in scarsa considerazione — relazioni industriali, pubblica amministrazione, rapporti tra norme del Parlamento e norme delle regioni — mette in primo piano il problema di come la partecipazione di una quantità di soggetti di rilevanza costituzionale, comporti l'uso di poteri che, se non ricondotti ad una visione d'insieme, possono diventare contropoteri che si paralizzano a vicenda. L'esigenza di garantire dei punti di riferimento non può allora essere messa da parte.

Nella relazione si afferma che il programma costituzionale è aperto e socialmente avanzato; si aggiunge poi che « l'attuazione di questo programma è lungi dall'essere compiuta, pur constatandosi che tutte le contestazioni radicali del sistema politico italiano non hanno ottenuto grande seguito ». Emerge dunque che non ci sono state di fatto rilevanti forze antisistema, che il programma costituzionale è lungi dall'essere attuato e

che esso è l'elemento guida dal quale deve partire qualunque opera di riforma. Ebbene, a mio avviso, questi temi dovevano essere posti in maggiore evidenza, collegandoli all'assoluta improrogabile necessità di sbloccare il sistema politico.

Desidero ora svolgere alcune osservazioni di carattere parziale, che prescindano dall'esame della struttura del Parlamento, tema del quale si occuperanno altri colleghi del gruppo comunista.

Una prima osservazione riguarda la proposta di *referendum* consultivi. Nel capitolo relativo ai diritti di libertà e partecipazione, si parla in termini generali dell'iniziativa popolare e regionale in campo legislativo, nonché del diritto di petizione e dei *referendum*. A quest'ultimo proposito si dice che « L'uso del *referendum* va almeno in parte assecondato... con l'introduzione di nuove forme di *referendum*, (anche a carattere consultivo) »; si precisa cioè che questa ipotesi viene affacciata perché si ritiene giusto, laddove si aprano determinati spazi, agevolare la diffusione del potere dei cittadini. Dunque una concezione dell'istituto del *referendum* che vuole prendere atto della situazione di sfiducia strisciante nei confronti delle istituzioni, nonché dell'esistenza di movimenti che cercano di coprire i vuoti che il sistema, per un certo modo di comportarsi dei partiti, oggi offre.

Fatta questa enunciazione, tuttavia, l'argomento dei *referendum* consultivi cade; a fronte dell'unica proposta concreta di *referendum* consultivo, relativa alla possibilità di consultazione per impegni di natura internazionale, ci si limita a rammentare « la proposta tenacemente sostenuta dai commissari comunisti, affinché i principi fondamentali dei trattati politici o che importano variazioni territoriali o di accordi che prevedano l'installazione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche possano essere sottoposti a *referendum* consultivi ». Dopo di che non si dice nulla dei motivi per i quali non si è presa in considerazione tale proposta, malgrado che molti interventi siano stati fatti contro di essa nel contesto di quella discussione generale — una delle

prime — che servì a sgombrare il terreno da molte questioni minori, ma che inevitabilmente fu una rassegna delle opinioni dei vari gruppi da cui partire per procedere poi ad un esame più dettagliato.

Abbiamo apprezzato che, sin dall'inizio, sia stata presa in considerazione l'esigenza di superare la tradizionale prerogativa dei governi in politica estera e militare e che questa posizione si sia concretizzata nella formulazione dell'articolo 80 proposto dalla Commissione. Quello che criticiamo è che, avendo noi proposto un istituto già esistente in altre Costituzioni democratiche, in particolare in quella spagnola del periodo *post* franchista, ci si sia limitati a fare un complimento alla nostra tenacia, lasciando poi cadere la proposta.

Riteniamo che questo punto sia di fondamentale importanza per i risultati della Commissione, e dovremo quindi affrontarlo nuovamente alla conclusione dei lavori.

Per quanto concerne le regioni, non debbo ricordare come e perché nel primo incontro tra la Commissione ed i rappresentanti della Conferenza delle regioni non si giunse a grandi risultati. Fu chiesto dal Presidente e da tutti noi a coloro che erano intervenuti di fornirci maggiori dettagli anche in ordine a problemi diversi, cioè all'ipotesi di una Camera delle regioni. Non molto tempo fa, i rappresentanti della Conferenza sono nuovamente tornati; l'incontro è avvenuto soltanto con l'Ufficio di presidenza, e anche questo è stato disturbato da eventi esterni, quindi ridotto ai minimi termini. Ci è stato consegnato un documento molto interessante, dopo di che ci si è fermati.

Voglio ricordare che è vero che nello schema di relazione sono presenti numerosi spunti riguardanti le regioni ed alcune innovazioni, come quella sulla composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali; tuttavia le questioni molto serie, poste in occasione di quel secondo incontro, concernenti sia la possibilità di superare quella che viene chiamata l'amministrazione integrata, sia una più attenta considerazione del ruolo che le regioni possono svolgere, sia

infine la famosa questione del rapporto tra l'articolo 117 della Costituzione e l'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, non hanno ricevuto in detto schema la dovuta attenzione.

PRESIDENTE. L'incontro con le regioni — l'ultimo — avvenne dopo la terza stesura. Di tali richieste verrà tenuto conto nella stesura definitiva della relazione.

PERNA. Non voglio fare questioni; fermo che il risultato di cui stiamo discutendo riflette questa situazione, e aggiungo — non per essere malizioso — che benché il gruppo comunista abbia cercato fin dall'inizio di sottolineare che le regioni sono uno dei soggetti costituzionalmente abilitati a partecipare al sistema politico (nei limiti evidentemente che la Costituzione traccia), pur tuttavia da un'attenta rilettura della prima parte dello schema di relazione, emerge una versione molto riduttiva di questo ruolo: infatti si afferma che la Costituzione nel suo impianto fondamentale è difficilmente reversibile (e su questo siamo d'accordo) non solo per quanto riguarda la derivazione dei modelli del governo democratico parlamentare, ma anche in quei meccanismi di freni e contrappesi che sono stati introdotti *ex novo*: e si citano il giudizio di costituzionalità delle leggi, il *referendum* abrogativo, l'autogoverno della magistratura, l'autonomia politica legislativa attribuita alle regioni.

Secondo questa esposizione si pone sul lato dei contrappesi una funzione che non è un contrappeso, e quindi si pongono sul lato della classificazione di organi di garanzia e di contrappeso le regioni, che non sono tali. Non dico che non siano importanti il giudizio di costituzionalità delle leggi, il *referendum*, l'autogoverno della magistratura e così via, e che questi non costituiscano freni e contrappesi, anche se forse sulla natura dei *referendum* si potrebbe discutere. Ma è certo che l'autonomia politico-legislativa attribuita alle regioni — quale che ne sia l'ampiezza e l'efficacia di penetrazione — è un'altra cosa, cioè una diversa ripartizione del

potere politico; tanto è vero che per essa la Costituzione appresta uno strumento mai adoperato ma importante (che è stato giustamente ripreso in considerazione dalla Commissione), quello del conflitto di interesse politico tra lo Stato e le regioni, il che assegna di per sé alla regione, nella Costituzione, un ruolo totalmente diverso da quello di un freno e contrappeso. Ma voglio essere obiettivo, ricordando che la relazione stessa afferma che questo tipo di ordinamento (in cui, appunto, è presente anche l'autonoma potestà legislativa e politica delle regioni) rappresenta ormai un connotato irreversibile del nostro Stato, e anche coloro i quali l'avevano avvertito constatano che questo ordinamento esiste. Può apparire, questa, una affermazione puntigliosa e inutile ma credo che non lo sia, perché, dal momento che il tema delle regioni è delicatissimo e tale da porre questioni infinite, sarebbe stato e sarebbe molto meglio che ad esse venisse assegnato il posto che loro spetta in quella gerarchia di valori e di funzioni che dovrebbe guidare l'elaborazione definitiva della relazione. Questo tema dovrebbe essere affrontato tenendo conto di quelli che, secondo la Costituzione, sono i grandi principi e le idee-guida: la ripartizione del potere e delle relative responsabilità, i principi della programmazione, dell'autogoverno e così via.

Aggiungo che da parte di molti (e tra essi ci furono molti comunisti, non tutti, per quella famosa questione) si sostenne che, a seguito della legge elettorale del 1968 e della legge finanziaria regionale del 1970 (dopo un lunghissimo « sonno » di inattuazione costituzionale) lo Stato italiano dovesse diventare lo Stato delle autonomie, delle regioni: espressione molto enfatica che non ho mai condiviso.

Debbo invece ricordare, per dare a tale questione il suo significato storico-politico, che all'inizio del 1963, quando il primo Governo di centro-sinistra (del quale i socialisti non facevano parte) si apprestava a dar vita all'ordinamento regionale, intervenne il famoso veto, di grande im-

portanza perché espresso dall'uomo politico che era collocato al vertice della democrazia cristiana. Credo che tutti ricordino il discorso dell'onorevole Moro, che disse: « Certamente l'introduzione delle regioni è la riforma più importante prevista dalla Costituzione, ma questa riforma non si può attuare perché non ci sono le condizioni per avere in tutte le regioni Governi con lo stesso schieramento ». Cito una frase che certamente venne esposta in maniera più complessa e raffinata dall'onorevole Moro, ma chiunque può rileggere quel discorso.

Non intendo soffermarmi sul problema della pubblica amministrazione, di cui spero vorrà occuparsi il collega Maffioletti, ma desidero rilevare come sarebbe stato velleitario e sciocco idealizzare, nella presente sede, i possibili sforzi da compiere in questo campo. Occorre, comunque, considerare nella loro importanza alcuni fatti politico-istituzionali molto rilevanti. Ricordiamo: il rapporto Giannini; la direttiva politica al Governo espressa nel 1980 dal Senato; i quattro anni in cui quella indicazione in sostanza non è stata seguita; la pubblica denuncia da parte dello stesso Giannini su un famoso numero della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*; il recente voto della I Commissione del Senato sull'attuazione del dipartimento della funzione pubblica, voto espresso al fine di dar corso alle procedure conoscitive avviate dall'onorevole Giannini nel periodo in cui era ministro ed interrotte da un cortese, ma fermo *faire de non recevoir*. Di ciò non compare traccia nello schema di relazione.

Mi pare che si potrebbe dire qualcosa di più e di più penetrante sia per quanto riguarda il problema del procedimento amministrativo e delle sue diverse tipologie, sia per quanto riguarda il rapporto tra delegificazione e ordinamento della pubblica amministrazione. In proposito, si potrebbe seguire il suggerimento espresso dal collega Maffioletti nel senso di concepire il potere di delegificazione, e quindi di normazione proprio del Governo, alla stregua di quelle funzioni che non comportano affidamento di potere ad or-

gani dell'amministrazione con rilevanza esterna. Si tratta di una via che giudichiamo interessante e, per lo meno, degna di un esame molto attento prima di essere accantonata.

Vorrei, infine, affrontare la « questione delle questioni »: man mano che i problemi rimbalzavano dal primo sul secondo tavolo e gli iniziali « sussurri e grida » divenivano clamori e grida o clamori e sussulti, questa sede è stata espropriata delle funzioni stabilite inizialmente, mentre il proposito della comune ricerca veniva gradualmente messo in sordina. Non è un caso che poco più di venti giorni fa, relativamente al problema della posizione della questione di fiducia da parte del Governo, si è preteso di inserire nella relazione il concetto, secondo cui, sia pure per determinate materie, occorre introdurre nel testo costituzionale la votazione palese. Ripeto quanto ho già avuto modo di affermare in altre occasioni: non ne facciamo una questione di principio, non riteniamo che tutti i voti del Parlamento debbano essere segreti o che solo tale tipo di votazione sia in grado di realizzare fino in fondo la regola, secondo cui ciascun parlamentare rappresenta la nazione senza vincolo di mandato. La questione da noi posta, che mi pare abbia avuto qualche eco nell'intervista televisiva concessa dal ministro Spadolini, riguarda la dizione dell'articolo 72 della Costituzione, secondo cui le Camere deliberano le leggi articolo per articolo, ciascuna secondo le norme del suo regolamento. La mia parte politica nutrivà l'onesta convinzione che, essendosi avviato un processo di revisione dei regolamenti in entrambi i rami del Parlamento, fosse stata accettata l'idea di lasciare alle Camere la determinazione della normativa in materia, così come è avvenuto per vari aspetti; mi riferisco non solo ai tre indicati nelle mozioni, ma alle immunità, alle autorizzazioni a procedere ed altri ancora. Inoltre, vorrei sottolineare che si tratterebbe di un modo surrettizio e, se mi si consente, obliquo per risolvere altri problemi quali quello della struttura dei poteri e del funzionamento delle Camere

in generale. In proposito, si apre una questione molto seria in quanto si tende — non so con quale esito, ciò non risultando facile alla prova dei fatti — a vanificare il principio secondo cui può esistere una maggioranza legislativa diversa da quella di Governo senza che ciò comporti le dimissioni dello stesso, così come pure è scritto nella Costituzione. Occorre, inoltre, considerare, come nella concreta situazione politica particolarmente agitata (percorsa appunto da sussulti e clamori e non più da « sussurri e grida ») dovremmo adattarci all'idea di prendere atto come Commissione della questione, in quanto su di essa sorge nuovamente la famosa *conventio ad excludendum*. Tutti conosciamo la nota vicenda del decreto sul costo del lavoro; tutti assistiamo alla pratica quasi costante di emanazione di decreti-legge di dubbia legittimità costituzionale o comunque fortemente controversi nel merito, che alla fine, dopo « strappi » e « controstrappi », vengono approvati attraverso la posizione della questione di fiducia. Ciò costituisce una evidente alterazione del contenuto dell'articolo 72 della Costituzione, in base al quale è stabilita la votazione delle leggi articolo per articolo, e, quindi, con votazione finale; l'approvazione di decreti-leggi contenenti molte pagine di disposizioni costituisce chiaramente una violazione della regola costituzionale. Ad aggravare questa difficile situazione si aggiunge la proposta di costituzionalizzazione del voto palese, che, secondo le ricerche da me condotte, è prevista, tra i paesi a democrazia classica, solo dall'ordinamento belga (altra cosa è, evidentemente, che l'argomento sia disciplinato in base alla prassi o alle norme regolamentari). La Costituzione francese stabilisce che il Governo può imporre il voto bloccato, quella degli Stati Uniti introduce il voto palese solo nel caso in cui il Congresso, non accettando il veto del presidente, approvi nuovamente con una maggioranza di due terzi il testo precedentemente già votato. Innovare rispetto alla Costituzione per via obliqua, ossia

attraverso l'articolo 81, cambia sostanzialmente le regole del gioco già in questa Commissione, contraddicendo i segnali che questa aveva precedentemente espresso: sembrava che su questo argomento fosse possibile registrare una disponibilità all'esame di forme particolarmente garantite per il Governo, come la corsia preferenziale; si era accettato, senza alcuna controversia sostanziale, il principio della delegificazione e, quindi, della attribuzione di un consistente potere normativo al Governo; si era convenuto di arrivare alla sua formazione attraverso una sola riunione delle Camere congiunte, il che costituisce non solo una semplificazione, ma un modo molto più rapido e conveniente per una maggioranza che sia politicamente tale e sia in grado far passare un programma governativo. Per concludere, signor Presidente, questa idea non si capisce a che cosa serva. Tutti sanno che — anche se non ci fossero liberi pensatori o franchi tiratori, chiamateli come volete — non esistono, senza il nostro voto, le maggioranze costituzionali necessarie per introdurre questa modifica. Tutti lo sanno!

Di conseguenza insistere su questo punto, come se fosse una pregiudiziale, è un modo per affossare i lavori di questa Commissione e per fare emergere « la malattia sulla terapia », malattia che consiste nel fatto che ognuno prende le distanze, in modo netto, dalle conclusioni della Commissione per trarne argomento di polemica politica, di battaglia elettorale, con effetti che è facile immaginare sull'opinione pubblica e sul grado di fiducia del cittadino nelle istituzioni.

Vorrei fosse chiaro che noi riteniamo che se esiste una relazione effettiva fra il problema dello sblocco del sistema politico — relazione che può avere più riscontri anche in sede di disciplina elettorale — e il mantenimento del patto comune, dei valori fondamentali, della ricerca di una maturazione democratica, il lavoro della Commissione dovrebbe concludersi con proposte coerenti, persuasive nei confronti dell'opinione pubblica e suscettibili di andare in porto.

Di conseguenza preghiamo i rappresentanti degli altri gruppi politici di effettuare un ripensamento su questa richiesta che, reintroduce surrettiziamente la *conventio ad excludendum*, quando invece si era partiti dalla necessità di superare una situazione di maggioranze senza ricambio.

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

LABRIOLA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, vorrei fare una brevissima premessa che trae origine dal clima nel quale la Commissione si appresta a consumare quest'ultima fase dei propri lavori: fase dovuta ad una proroga che noi, signor Presidente, abbiamo volentieri accolto, interpretandola come mera proroga tecnica, per consentire alla Commissione di concludere i propri lavori in modo adeguato alle esigenze di un quadro organico di orientamento e di proposta al Parlamento.

Vorrei richiamare l'attenzione del collega Perna per il quadro generale nel quale ha iscritto il suo intervento, e formulare un giudizio — che credo tutti dovremmo dare — su un elemento politico che ha contrassegnato, negli ultimi tre mesi, il clima creatosi intorno alla Commissione.

Non mi riferisco — non sarebbe di buon gusto né intendo farlo — alle questioni sorte nel nostro interno; non prendo nemmeno in considerazione le dichiarazioni preventive di dissociazione dalla relazione conclusiva o i propositi di non partecipazione ai lavori della Commissione; mi riferisco, invece, ad un dato politico abbastanza chiaro nella sua univocità: il senso di insoddisfazione che, da alcuni ambienti, si orienta nei confronti delle conclusioni alle quali la Commissione sta pervenendo.

Faccio grazia alla Commissione degli elementi di carattere giornalistico, in senso deterioro, per descrivere questo clima, ma posso affermare che si tratta di un atto, di un orientamento mirante a prendere posizioni preventive sui problemi della riforma delle istituzioni, più che

a svalutare i lavori della Commissione. Cercherò di spiegare più diffusamente questo concetto.

Non ho mai creduto, e non credo, che questa sottovalutazione dei lavori della Commissione nasca da una cattiva lettura degli atti della Commissione stessa, da una scarsa cura filologica dell'esame dei prodotti finali della Commissione oppure da errori che sarebbero troppo macroscopici per essere considerati sinceri, vale a dire la confusione che qualcuno potrebbe fare tra un'attività preparatoria — come la nostra — e l'attività conclusiva che spetta agli organi costituzionali. Non voglio nemmeno far torto ai promotori di questa campagna dissacratoria dei lavori della Commissione, attribuendo ad essi un errore che non farebbero nemmeno gli studenti del primo anno di giurisprudenza, cioè di considerare una revisione, costituzionale, solo se affronta le norme costituzionali in senso stretto. Tutti sappiamo, invece, che è sufficiente cambiare una piccola disposizione della legge elettorale o dei regolamenti parlamentari per cambiare il senso e il disegno generale di un sistema politico.

Credo che questa campagna sia alimentata da chi non ha mai inteso, e non intenderà nemmeno in futuro, che i problemi delle istituzioni possano essere composti in omaggio ed in ossequio alle regole che il sistema istituzionale italiano prevede.

Da ciò discende, da un lato, la sfiducia nella capacità della Repubblica di rigenerarsi; dall'altro la volontà di mutare il sistema, nonostante un'affermazione, tanto generale quanto sospetta nella sua variabile sincerità, di non voler mutare i principi di regime; da ciò discende, in alcuni casi, anche la confusione tra problemi del sistema politico e problemi delle regole istituzionali, che tocca tutti: sia coloro che si illudono che appropriate regole istituzionali possano sostituire il vigore mancante ad una maggioranza, sia coloro che pensano che una funzione oppositoria si possa condurre in modo indefinito, con azioni puramente negative o di vincolo condizionante. Questo di-

scorso, quindi, vale tanto per gli uni quanto per gli altri e non vale per gli altri meno che per gli uni, visto che il successo e la prosperità di un'azione di opposizione hanno un segno nel sistema politico e possono avere un segno molto diverso se il sistema politico dovesse deteriorarsi o mutare.

Quando parlo di principi di regime e quando accuso una parte di questa platea critica di non credere sinceramente ai principi di regime cui poi presta ossequio formale per ragioni di immagine esterna, intendo dire esattamente quanto ha osservato or ora il collega Perna. La comunanza dei principi di regime è il vero punto di saldatura, che non deve essere posto in discussione da parte di coloro i quali si impegnano ad una revisione generale delle istituzioni.

Ho voluto fare questa premessa perché credo che, valutando il senso politico di queste polemiche, dobbiamo considerare quale sia la via giusta da imboccare per rispondere in positivo alle critiche, sempre tenendo presente che non siamo giuristi di una scuola che si oppongono a giuristi di altra scuola, bensì rappresentanti delle forze reali del paese.

Una prima questione sulla quale, come gruppo socialista, abbiamo insistito, è quella della centralità del principio di rappresentanza.

Negli ultimi quindici anni abbiamo sperimentato tutte le fughe possibili o, se preferite, i superamenti desiderabili rispetto alla centralità del sistema di rappresentanza. Se ripercorriamo la nostra storia politica, a partire dal 1968, dobbiamo ricordare il tentativo di instaurare un regime di assemblea, che è la degenerazione ed il superamento del principio di rappresentanza perché mantiene l'organismo rappresentativo ma in termini diversi rispetto ai fini generali degli organi rappresentativi. Il regime d'assemblea ha provocato danni a chi si è trovato nella maggioranza, a chi si è trovato all'opposizione ed al sistema nel suo insieme; ha provocato danni anche a quelle forze che, attraverso il superamento della centralità del principio di rappresentanza, pen-

savano di occupare uno spazio maggiore nell'ambito del tessuto sociale e politico del paese.

Per convincerci di tali affermazioni, basta pensare a quanto abbia concorso alla crisi del sindacato l'aver guardato con indulgenza il superamento del principio di rappresentanza. Quel sindacato, che sembrava tendere ad una pari ordinazione con le forze politiche e parlamentari, si è trovato esso stesso al banco degli accusati, nelle forme decentrate del regime d'assemblea: il grave incidente accaduto a Lama all'università di Roma è stato l'evento simbolo di questo scontro, in cui alla fine lo sconfitto è stato il sindacato. E parlo di una forza che ha la massima ragione di esistere, rispetto ad altre, in rapporto agli organismi rappresentativi ed alle forze politiche in generale.

L'altra deviazione dal principio della rappresentanza si è avuta col frazionamento delle funzioni rappresentative: Parlamento, regioni, organismi della democrazia decentrata, tutti soggetti che il collega Barbera ha trattato in una raccolta di saggi, tanto generosi quanto ricchi di autoillusione. Il risultato di questa devianza è stato una uguale depressione sia dell'organo centrale Parlamento, sia degli organi rappresentativi decentrati, senza che ciò corrispondesse ad un miglioramento del tasso di democrazia del sistema; semmai è avvenuto il contrario e la diversa distribuzione del potere non si è accompagnata ad un rafforzamento del principio di rappresentanza.

La terza deviazione rispetto a tale principio si è avuta per una generosa illusione, di cui ora paghiamo le conseguenze. Mi riferisco alla cosiddetta centralità del Parlamento, cioè alla volontà di trasferire al Parlamento il massimo dei poteri, sia nella sfera della giurisdizione politica, sia in quella della cogestione della funzione di governo. Emblematico è quanto è accaduto con la riforma dei servizi radiotelevisivi: le conseguenze che ne sono derivate dimostrano fino a che punto sia giunta la contraddizione derivante dall'aver attribuito funzioni di Governo in senso attivo ad un organo di rappre-

sentanza. Anche in questo caso la partecipazione vincolante del Parlamento alle scelte del Governo non ha intaccato il potere di quest'ultimo, ma ne ha diminuito il tasso di responsabilità politica, favorendo chi ha intenzioni totalizzanti nell'ambito dell'esecutivo. E il Parlamento non ha acquisito nulla da queste modifiche.

Oggi nessuno è in grado di dimostrare, sia in linea di principio, sia all'atto pratico, che esistono forme di superamento della centralità del principio di rappresentanza preferibili in termini di democrazia. Nessuno ha dimostrato che ci sono modi diversi da quelli imposti con logica consequenziale dall'affermazione della centralità del principio di rappresentanza, capaci di fare avanzare la democrazia nel sistema.

Ecco perché, alla fine dei nostri lavori, dobbiamo riaffermare con forza il convincimento della centralità del principio di rappresentanza, da cui devono discendere una serie di corollari.

In questi giorni — ed ancor più accadrà nell'immediato futuro — si stanno riaprendo spiragli verso forme di superamento del sistema di governo parlamentare. In proposito vorrei rilevare un dato significativo, che nessuno dichiara apertamente perché nessuno intellettualmente è così sprovvisto da non ammettere dentro di sé che non c'è forma di governo meglio adattabile alla nostra democrazia politica del governo parlamentare: molti sono coloro i quali, pur non credendo sinceramente nella convenienza di questa affermazione, avanzano forme surrettizie di superamento del governo parlamentare. Lo vediamo nelle questioni aperte tra di noi sul problema delle fonti normative, sul modo di esercizio delle funzioni parlamentari, sull'organizzazione dell'esecutivo e sui rapporti tra esecutivo e altri poteri dello Stato.

Noi invece (è questa la seconda affermazione che facciamo derivare direttamente dalla prima, cioè dalla necessaria centralità del principio di rappresentanza) siamo convinti che il nostro sistema politico non abbia nessuna possibilità di

crescere e di mettere radici più solide, se non attraverso questa prima scelta generale di indirizzo ordinamentale che è il ripristino delle parti in cui è venuta meno la forma di governo parlamentare. Questa nostra affermazione la rivolgiamo in tutte le direzioni in cui la forma di governo parlamentare è decaduta, perché essa in Italia non è solo decaduta...

PERNA. Il ripristino rispetto a modelli auspicabili, non rispetto a quello che storicamente si è avuto in Italia.

LABRIOLA. Questa è un'affermazione che non posso accettare; il tempo per argomentare non lo abbiamo, però mi permetto di suggerire al collega Perna un esame più attento della nostra storia politica e costituzionale a partire dal 1948. Nessuno può negare che dal 1948 al 1955 in Italia ci sia stata una vera e propria forma di governo parlamentare; in quegli anni si veniva delineando una prima prospettiva di alternanza politica, proprio nel momento in cui la soluzione centrista appariva la più florida e la più autorevole all'interno del corpo elettorale e del paese. Certamente in quegli anni il Governo si avvicinava molto di più alla forma di governo parlamentare di quanto non avvenga oggi; basti considerare il funzionamento del Parlamento in quegli anni, ed anche, senatore Perna, un dato al quale non prestiamo troppa attenzione, e cioè il comportamento del Governo tra il 1948 ed il 1955. Nel 1955 avevo vent'anni e da poco ero membro del partito socialista; ricordo bene quali erano i motivi di contesa con il Governo, nella funzione oppositoria che allora svolgeva il partito socialista italiano. Oggi non trovo traccia di quegli elementi politici generali capaci di suscitare grandi questioni ideali e politiche nel paese, dell'opposizione che oggi si esercita nei confronti del Governo, ma non trovo nemmeno traccia dei comportamenti a cui il Governo è volontariamente o meno costretto oggi, rispetto a quelli a cui il Governo era volontariamente costretto allora.

Tanto per fare un esempio, in quegli anni non era nemmeno pensabile tutta la polemica che oggi la sinistra di opposizione conduce sull'uso dei poteri normativi del Governo, perché vi era un *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, in cui la questione vera non era del modo di esercizio del potere, ma della qualità delle scelte; vi era chiarezza tra le responsabilità della maggioranza che governava e le responsabilità delle opposizioni che preparavano un Governo diverso, ritenuto migliore e più corrispondente alle esigenze generali.

Tale era la questione politica in un paese che aveva ripristinato la democrazia dopo venti anni di un Governo autoritario. Da quella forma di Governo parlamentare per varie parti e per vari profili ci siamo allontanati in questi anni, e oggi la questione di fondo che riguarda l'ordinamento è proprio quella del ripristino di una vera forma di Governo parlamentare. Non credo a coloro i quali contestano le proposte della Commissione Bozzi (e parlo di critici esterni alla Commissione) perché le considerano riduttive; sono convinto che queste proposte (che per la parte delle fonti normative e per altre parti significative hanno il comune denominatore di un ripristino di questa forma di Governo) siano disolute da coloro che si apprestano a creare le condizioni per una forma di Governo presidenziale. Essa può avere ampia cittadinanza in altri sistemi politici, segnando altissimi tassi di democrazia, ma in Italia si ridurrebbe ad una semplificazione coattiva delle diversità ideali e sociali del paese, e (aggiungo un altro elemento) ad un allontanamento nel tempo (e non sappiamo per quanto) delle possibilità di alternanza politica.

BARBERA. L'unico che ha parlato di Governo presidenziale è stato il collega Andò, e lei invece sembra imputare ciò al collega Rodotà.

LABRIOLA. Non sto polemizzando con il collega Rodotà perché in questo momento, nel quale parlo a conclusione dei lavori in questa Commissione come

responsabile del gruppo socialista, ho come necessari interlocutori le forze politiche ed i loro rappresentanti; dal collega Andò può darsi che mi distingua qualche posizione, ma non mi parli di Andò proprio lei che ha « la trave nell'occhio ». Se vuole le faccio omaggio di una scelta ragionata delle documentazioni del Centro di riforma dello Stato del quale nessuno ha ancora parlato in questa Commissione, ma che la sua interruzione mi stimola quanto meno a citare; in questo sono sostenuto da illustri colleghi che lei conosce benissimo e che sono il professor Baldassarre, il professor D'Albergo e tanti altri giuristi, che danno un colorito di variabile indipendente al pensiero politico comunista nel settore istituzionale.

Tornando alla questione della forma di Governo parlamentare, siamo convinti che invece la vera « rivoluzione » sia questa: il recupero integrale di una corretta, razionale e moderna forma di Governo parlamentare. Per questa ragione e in base a queste premesse logiche, siamo fortemente convinti (non per una questione di veto positivo da parte nostra, né per la volontà di coartare il pensiero e le scelte di questa o di quella parte della Commissione) che gli elementi essenziali della forma di Governo parlamentare, contenuti nello schema di relazione conclusiva, siano irrinunciabili e tali da costituire il *minimum* indispensabile per consentire la nostra adesione a questa relazione conclusiva. Mi riferisco alla parte relativa alla formazione del Governo, il quale evidentemente non può essere il Governo della fiducia parlamentare; da quella premessa non possono derivare con coerenza altre forme di Governo. Ci sembra una soluzione positiva la nomina preventiva del Presidente del Consiglio, perché vogliamo una forma di Governo parlamentare che sia forte e non intrisa di debolezza pluripartitica. Chiediamo una modifica a questo riguardo, consistente nell'esentare il Presidente del Consiglio dall'obbligo di presentare alle Camere la composizione politica del Governo prima di avere ottenuto la fiducia. Riteniamo che la successione procedura-

le debba essere quella scolpita con chiarezza nella più razionale forma di Governo parlamentare conosciuta (senza consultazioni da parte del Presidente della Repubblica, in quanto egli è titolare non di un potere di nomina, ma del potere di dar vita ad una indicazione che emerge dalla maggioranza): consultazioni, incarico, nomina, fiducia, nomina del Governo. La fiducia viene conferita al Presidente del Consiglio sull'oggetto del rapporto di fiducia che è l'indirizzo politico del Governo, non già la composizione del Gabinetto.

PERNA. Ma si parla solo di « composizione politica ».

LABRIOLA. Non siamo d'accordo se si parla di composizione politica, perché nel gergo sappiamo quello che significa; siamo invece d'accordo sulla base politica, perché essa è l'indirizzo politico. C'è una differenza sostanziale, perché una cosa è la base politica che si riferisce alla maggioranza di sostegno (cioè alla maggioranza alla quale il Governo si rivolge per avere la fiducia) altra cosa è la composizione politica, che significa la spartizione tra i partiti delle cariche e la nomina di alcuni arconti ai vari potentati. Quindi, accettiamo il concetto di base e non quello di composizione politica, in quanto riteniamo che il rapporto debba fondarsi sempre ed esclusivamente sull'indirizzo di cui il Presidente del Consiglio nominato è portatore in sede costituzionale e politica; è evidente che deve essere incluso implicitamente — e lo rende opportunamente esplicito nella sua relazione il Presidente Bozzi — il potere di revoca del Capo del Governo, con il che si risolve anche la questione dei rapporti intergovernativi tra quest'ultimo e i ministri.

Per quanto riguarda la struttura del Governo — che non troviamo completamente realizzata nella relazione, di cui auspichiamo perciò una modifica attraverso gli ultimi ritocchi —, riteniamo opportuno delinearne due livelli, così come è possibile riscontrare in ogni sistema

parlamentare dell'occidente, segnati dallo spartiacque della responsabilità politica. In tal modo, si distingue tra il ministro di gabinetto e il ministro, il che implica la soppressione dei sottosegretari, di cui la Costituzione non parla; attraverso l'istituzione del doppio livello, viceversa, è possibile introdurre istituzionalmente una chiara distinzione tra indirizzo politico ed alta amministrazione.

Per quanto riguarda i rapporti tra organi costituzionali, che costituiscono parte essenziale della forma di governo, siamo dell'opinione che qualunque atto del Parlamento che incida sui rapporti con l'esecutivo e sulla stabilità di quest'ultimo debba rientrare nel rapporto di fiducia e debba, quindi, seguirne il regime.

La posizione che, entro certi limiti, determinati atti del Governo possono avere all'interno delle Camere introduce il discorso sul funzionamento degli organi, ai quali l'esecutivo è legato dal rapporto di fiducia. Un Governo parlamentare non potrà mai esercitare compiutamente le sue funzioni se non è in grado di assumersi la responsabilità dei suoi atti e se non ha i mezzi per far sì che ciò avvenga anche nei confronti dell'altro terminale del rapporto, cioè il Parlamento. A questo punto si inserisce la questione della costituzionalizzazione del voto palese, che, pur potendo toccare la sensibilità di qualcuno, tuttavia, non deve essere considerata tale da poter dirimere il problema della forma di governo parlamentare in misura maggiore rispetto alle altre. A tutte queste problematiche conviene estendere un giudizio di necessità: anzi, qualora fosse dato individuarne alcune collegate come connotati di identificazione inderogabile della suddetta forma di governo, pur senza essere comprese nella relazione Bozzi, saremmo pronti a discuterne. Ciò che a noi interessa è realizzare nel nostro ordinamento una veritiera forma di governo parlamentare poiché questa, a nostro giudizio, costituisce per la democrazia italiana un passo giusto e necessario da compiere. La questione del voto palese non va vista come una dimi-

nuzione del Parlamento nei confronti del Governo o una repressione della libertà del singolo rappresentante, ma come un connotato inderogabile per accertare l'esistenza di una forma di governo parlamentare fondata, attraverso il principio della rappresentanza, sulla assunzione di responsabilità politica per ogni atto che incida sulla funzione di indirizzo. Per tale motivo abbiamo accettato sin dall'inizio la permanenza del voto segreto per deliberazioni relative a persone: è evidente, infatti, che esse non incidono in alcun modo sulla linea politica prefissata. Questa nostra posizione non è stata determinata dalla considerazione che in linea di principio tale regime sarebbe preferibile rispetto all'altro; infatti, non so proprio se sul piano delle garanzie soggettive in un procedimento di giustizia politica sia preferibile il voto segreto a quello palese: si possono celebrare processi sommari o con l'arroganza di una minoranza in un'assemblea o con il voto segreto. Comunque, allo stato delle cose, a noi interessa affermare la inderogabilità del voto palese quando, incidendo sull'indirizzo, si presenti come connotato necessario ad identificare la forma di governo parlamentare.

BARBERA. E quando si pone la questione di fiducia ?

LABRIOLA. Non mi farai dire quello che non ho detto; questo non è un consiglio di facoltà, ma una Commissione parlamentare.

Ho detto a nome del mio partito: il voto palese non è un connotato della forma di governo parlamentare per tutti gli atti che sono formalmente riferibili alla fiducia (il che rappresenterebbe un arbitrio a favore del Governo), ma per quelli che sono intrinsecamente connessi al rapporto fiduciario. È evidente, infatti, l'impossibilità di attuare l'indirizzo politico quando chi procede ad una modificazione delle spese e delle entrate non si assume la relativa responsabilità politica. Inoltre, vorrei far notare come la tua formula, relativamente ai rapporti tra Par-

lamento e Governo, può risultare più pericolosa della mia. Secondo la tua impostazione il Governo, essendo in fondo arbitro nel giudicare un atto come necessario alla attuazione dell'indirizzo, potrebbe porre la questione di fiducia anche sul divorzio o sulla soppressione di una linea secondaria di trasporto in una regione, perché passiva o perché il suo costo sociale viene giudicato non più accettabile; il voto palese scatterebbe nel momento in cui viene posta la questione di fiducia. Io rovescio il ragionamento col dire che tale tipo di votazione si rende necessaria per realizzare una condizione indispensabile all'esercizio della funzione di indirizzo, cioè l'assunzione di responsabilità politica per ogni deliberazione parlamentare che intrinsecamente vincoli l'attuazione della linea politica.

Sono rimasto colpito dal fatto che stimabili parlamentari, portatori di esperienze apprezzabili, tuttora collegano l'istituto del voto segreto con la libertà del parlamentare nei confronti del proprio partito.

Credo che non possiamo ignorare questo problema, anche se ci dovesse « costare » qualche integrazione cospicua della relazione Bozzi, utilizzando il mese e mezzo che ci è stato concesso.

A questo proposito, mi domando se la proposta di legge del collega Spini non indichi la via migliore per realizzare questo obiettivo. Personalmente sono sempre stato timoroso — e continuo ad esserlo — per tutti gli atti che entrano nella vita dei partiti, sia pur animati da fini apprezzabili come quelli rivolti alla tutela delle minoranze, l'organizzazione del dissenso, la trasparenza delle decisioni; però, se questo serve per pareggiare i conti circa l'indipendenza dell'atto deliberativo del singolo parlamentare, non vedo la ragione per la quale, per venire incontro alle questioni poste da un gruppo politico presente in Commissione, non si apra una finestra sul rapporto tra ordinamento e vita dei partiti. Noi, come partito, non abbiamo mai presentato una proposta in questo senso e, quando è stata presentata da altri, abbiamo manifestato preoccupa-

zione, non per noi, perché la nostra è una vita molto democratica, aperta, libera, ma perché abbiamo sempre considerato con stima e rispetto alcune regole che formano la cultura e la storia, rispettabilissime, di un partito. Questo, però, è un atteggiamento che non può andare al di là di un limite; mentre noi dobbiamo considerare anche un possibile sacrificio della impermeabilità della vita interna dei partiti rispetto all'ordinamento, se questo serve a calmare le apprensioni di coloro i quali temono che l'istituzione del voto palese possa incidere sulla vita del rappresentante della collettività nazionale, ossia del membro del Parlamento.

La proposta di legge Spini è un contributo — anche se non ufficiale — autorevole. Potremmo inserire un paragrafo, nella relazione Bozzi, che riassume i punti salienti della proposta di legge socialista e ne faccia argomento di indicazioni propositive al Parlamento da parte della Commissione per le riforme istituzionali.

Per quanto concerne il sistema delle fonti, rinvio all'intervento del senatore Giugni il giudizio sulla parte elettorale — che pur entrerebbe nella forma di governo — e prendo atto che l'attuale testo della relazione Bozzi ha prodotto uno sforzo intelligente e positivo per accostare l'attuale disordinato panorama del sistema delle fonti italiane con la regola democratica di vita, riferibile alla forma di governo parlamentare.

In materia di fonti abbiamo quasi tutto. Ciascuno però agisce invadendo competenze altrui. Tutti i soggetti dell'ordinamento fanno questo, e forse, più di tutti, lo fanno quei soggetti di cui nessuno parla come l'amministrazione, la quale si crea spazi propri nella selva intricata delle leggi, dei regolamenti, delle sentenze, delle ordinanze — anche queste fonti del diritto in quanto esiste il diritto pretorio —, e in questa selva cammina, facendo affidamento sulla doppia leva sulla quale abbiamo insistito tanto durante i lavori della Commissione: il potere dell'amministrazione di non decidere

ed i tempi della giustizia, che sono ormai tali da far accostare la giustizia alla denegata giustizia. L'amministrazione si muove molto bene, facendo leva su questo doppio « argano » per realizzare un suo spazio che si dilata a tutti i livelli, centrale e periferico. Questo lo vediamo sia nell'attività relativa ai rapporti con i soggetti, sia per quanto riguarda l'azione indiretta dell'amministrazione, nella quale troviamo raccolti con singolare completezza, come in una specie di campionario, tutti i difetti del sistema, come ad esempio la lottizzazione — contro la quale hanno tuonato in tanti e vorrei sommessamente aggiungere anche il mio giudizio negativo — usata a tutti i livelli, aziende di Stato, regionali e comunali, che produce effetti perversi nella discriminazione tra cittadini perché non si lottizza solo « il timone della barca, ma anche il posto in barca » per cui, chi è amico del padrone della barca, viaggia sulla barca, mentre gli altri devono nuotare in mare aperto (*interruzione del senatore Perna*).

Collega Perna, se facessimo la statistica degli iscritti ai partiti assunti negli enti pubblici, troveremmo una singolare coincidenza tra il colore del consiglio di amministrazione ed il colore della fede politica di coloro che hanno trovato un posto in quegli enti. Questo fa parte dell'intervento perché fa parte del dramma del paese e riguarda lo Stato, le regioni, le province ed i comuni dove sono sistemati sia quelli che hanno bisogno di lavorare sia quelli che non hanno bisogno di lavorare, ma hanno bisogno di uno stipendio e lavorano per i partiti di appartenenza, come è provato dall'appartenenza, negli enti locali, della maggioranza assoluta dei quadri direttivi di alcune forze politiche — non escludo nessuno — nella realtà generale del territorio del paese.

Su questi punti auspico che la relazione sia più graffiante e contenga indicazioni più allarmate e più operative. La sapienza giuridica del nostro Presidente ci dà ampia assicurazione al riguardo.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che, come già preannunciato nella seduta precedente, lunedì 26 novembre 1984, mi sono recato dai Presidenti delle Camere per informarli sulla situazione venutasi a creare per la conclusione dei lavori della Commissione — anche in relazione all'andamento dell'attività parlamentare — e per prospettare la necessità di un breve rinvio tecnico del termine del 30 novembre 1984 stabilito per la presentazione della relazione conclusiva, in base alle mozioni istitutive approvate dai

due rami del Parlamento il 12 ottobre 1983.

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

La Commissione pertanto proseguirà e preferibilmente esaurirà l'esame dello schema di relazione conclusiva nella settimana prossima, con sedute da tenersi martedì 4 dicembre 1984 alle ore 16, mercoledì 5 dicembre 1984 alle ore 16, giovedì 6 dicembre 1984 alle ore 9 e venerdì 7 dicembre 1984 alle ore 9.

La seduta termina alle 11.30.

41.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI**

INDICE

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:			PAG.
	PAG.	SCOPPOLA	739
PRESIDENTE	739, <i>passim</i>	RUSSO FRANCO	750

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

RUSSO FRANCO, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 29 novembre 1984.

(È approvato).

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva ».

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

SCOPPOLA. Vorrei prendere lo spunto per questo mio intervento dalle osservazioni e dalla decisione assunta dal collega Rodotà, il quale ha deciso di non partecipare più ai lavori di questa Commissione, richiamandosi ad un mio intervento in sede di Ufficio di Presidenza, in cui rivolgevo alcune critiche sul modo in cui i lavori si sono svolti e sono stati organizzati.

Confermo le riserve che formulai, in sede di Ufficio di Presidenza, l'11 ottobre 1984 sulla procedura seguita; ma da tale critica traggio una conclusione opposta a quella cui è pervenuto il collega Rodotà; credo, anzi, che debba essere accentuato il nostro impegno nei lavori della Commissione.

Confermo le mie riserve, perché sono sempre più convinto — vedendo anche oggi la scarsissima partecipazione ai lavori di questa Commissione — che non è stato utile e non è stato opportuno spostare il confronto politico dalla sede plenaria a quello dell'Ufficio di Presidenza,

per una ragione assai chiara (direi, ormai, evidente): che la sede dell'Ufficio di Presidenza è quella in cui più immediatamente si sono fatte sentire le posizioni di tipo strettamente partitico per quanto attiene ai temi della riforma istituzionale (le riunioni dell'Ufficio di Presidenza, infatti, sono state allargate ai rappresentanti dei gruppi); così quella che è la difficoltà intrinseca, implicita nel nostro lavoro, è stata in qualche modo esaltata. Lo stesso Presidente, in una recente intervista, ha notato l'anomalia di questa nostra attività, cioè il fatto che noi siamo nel contempo i malati ed i medici, perché non vi è dubbio che i partiti sono parte essenziale di un sistema politico malato, che non funziona come dovrebbe nel nostro Paese; ma sono gli stessi partiti ad avere designato, attraverso i rispettivi gruppi, le persone che, qui riunite, dovrebbero predisporre delle cure e proporre dei rimedi a questi difetti nel funzionamento del nostro sistema politico.

Ora è evidente che tanto più il lavoro si è svolto in una sede costituita esclusivamente da rappresentanze partitiche (come, per l'appunto, quella dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi), tanto più questa anomalia si è fatta sentire ed ha prodotto i suoi risultati negativi.

Direi che troppo ci siamo mossi nella prospettiva di quello che è possibile che i partiti facciano oggi ed accettino oggi, e troppo poco ci siamo mossi nella prospettiva di quello che serve alla democrazia italiana, in questo momento, per superare la situazione difficile che il nostro sistema politico attraversa.

Credo che la nostra Commissione avrebbe dovuto svolgere — valorizzando

anche la presenza nel proprio seno di persone competenti e indipendenti — un ruolo dialettico, di stimolo e di sfida, piuttosto che semplicemente rispecchiare le posizioni possibili nel quadro politico attuale. Il farsi carico in anticipo di tutti i limiti già presentati nel quadro politico attuale ha ridotto di molto la possibilità di iniziativa della nostra Commissione.

Al trasferimento del confronto politico nell'Ufficio di Presidenza è seguita, necessariamente ed inevitabilmente, un'altra conseguenza: che non si è mai votato; e, stando a quello che risulta dall'ultimo promemoria che abbiamo ricevuto (relativo all'ultima riunione dell'Ufficio di Presidenza) sembra che non si debba votare, se non per la delega finale da dare al Presidente per la presentazione della sua relazione ai Presidenti delle Camere.

Credo che questa scelta — che è conseguenza dell'altra, perché evidentemente in Ufficio di Presidenza non si poteva votare — sia assai grave e discutibile. Personalmente dichiaro il mio netto dissenso su questa procedura nella fase finale dei lavori della nostra Commissione, perché il momento del voto è quello che anzitutto obbliga i parlamentari alla presenza, li impegna e li responsabilizza; ed è quello in cui tutti sono costretti alle possibili necessarie mediazioni. Attraverso il meccanismo del voto — come noi tutti sappiamo, sulla base della nostra esperienza — si arriva a proposte subordinate, a proposte di mediazione; si arriva a formulare un testo che rappresenta, per quanto è possibile, un punto di convergenza delle diverse parti politiche.

Viceversa, siamo in questa situazione alla vigilia della conclusione dei nostri lavori. È chiaro — non è un mistero per nessuno — che i partiti, sia quelli grandi, sia quelli piccoli, nel complesso non hanno scelto e sono divisi al loro interno; non sanno esattamente quale atteggiamento assumere di fronte a problemi che rimangono essenziali, importanti per definire la proposta di innovazioni e di riforme istituzionali.

Nell'ambito della procedura che è stata adottata — voglio dirlo per togliere alla mia critica qualsiasi carattere personalistico — il Presidente ha fatto un eccellente lavoro con la sua relazione, che rappresenta una base assai utile per la nostra discussione. Ma i limiti sono quelli che derivano, appunto, dalla procedura che è stata seguita sin qui.

Tornerò su questo problema alla fine del mio intervento, con una precisa proposta.

Tuttavia, da questa constatazione un po' amara dopo le speranze della vigilia, all'inizio dei nostri lavori, non traggio la stessa conclusione che ha tratto il collega Rodotà perché penso che, al punto in cui siamo giunti, irrigidirsi su posizioni di gruppo o — peggio ancora — su posizioni personalistiche, significherebbe soltanto salvare delle piccole bandiere, delle « bandierine » di gruppo, o personali, nel quadro di una complessiva sconfitta, di un complessivo insuccesso del nostro lavoro. Ha avuto ragione il collega Ruffilli quando ha detto, nel momento in cui si è aperta la discussione sull'ultima bozza che il Presidente ci ha presentato, che se questo tentativo dovesse fallire non vi sarebbero altri treni da prendere per una riforma delle nostre istituzioni.

Credo che, in questo sforzo finale cui siamo chiamati, debba essere riaffermata la filosofia di fondo del nostro lavoro, cioè il fatto che qui si deve lavorare al di là degli schieramenti che caratterizzano questa fase della politica italiana. Il fatto che la politica italiana sia alla ricerca affannosa, convulsa, di possibilità e di ipotesi di ricambio e di alternanza non può cancellare l'acquisizione fondamentale — che ci viene dalla Costituzione del 1948 — che le regole del gioco vanno definite, o ridefinite, insieme, non dico in totale unanimità perché questo non è possibile, ma in uno sforzo di larga convergenza che superi gli schieramenti politici governativi del momento. Per questo credo che si debba respingere — tanto più in questa fase finale — l'ipotesi di fare scomparire la distinzione fra i « due tavoli » (per ricorrere ancora alla ben nota

immagine) per riassorbire una iniziativa istituzionale in una qualche iniziativa di governo. Questo significherebbe davvero una rottura rispetto allo spirito del 1948, tanto più per il fatto che in Italia — come abbiamo detto tutti e ripetuto molte volte — non vi sono forze alternative ai partiti alle quali fare riferimento per una iniziativa di riforma costituzionale, così come è avvenuto nella Francia del 1958.

Occorre creare qui ed ora una zona franca, che sia posta al riparo dai contraccolpi più immediati nel difficile momento politico che stiamo attraversando, per cercare ad ogni costo un incontro che salvi il nostro lavoro, sul quale questa Commissione sarà giudicata.

Vengo al testo, dicendo subito che mi limiterò a poche osservazioni su alcuni punti; il collega Ruffilli ha già illustrato nel suo intervento i pregi ed i limiti che il testo presenta; condivido molte delle sue osservazioni e ne svilupperò soltanto alcune. Sono, infatti, d'accordo circa il fatto che non si possa dare per scontato — così come emerge da una lettura della bozza di relazione — il valore solo procedurale della democrazia, con un richiamo all'insegnamento di Bobbio.

PRESIDENTE. Abbiamo « eliminato » Bobbio.

SCOPPOLA. Nel testo è ancora citato.

PRESIDENTE. Mi riferisco alla successiva stesura.

SCOPPOLA. Se si vuole interpretare il fatto come una smentita del pensiero di Bobbio, tengo a completare l'opinione che avevo intenzione di esporre: questo pensatore nel paragrafo finale « Appello ai valori » del libro recentemente pubblicato « *Il futuro della democrazia* » supera una visione di questo tipo quando si interroga sulla necessità che la democrazia sia aperta ad una visione di valori.

Una concezione puramente procedurale della democrazia non sarebbe conforme allo spirito della Costituzione del 1948 e non si porrebbe neppure come

punto di arrivo di una riflessione teorica su questo tema; infatti, è pur vero che dopo la fase — nell'immediato dopoguerra — di fondazione etica della democrazia, il dibattito ha attraversato un periodo che possiamo definire relativistico-decisionalistico (aperto dalla famosa opera di Kelsen del 1956 sui fondamenti della democrazia), ma oggi è approdato ad una fase assai più complessa, in cui si parla nuovamente di contenuto etico della democrazia. Una affermazione di questo tipo, con la cosiddetta svolta comunicativa della scuola di Francoforte di Habermann e Abel, non può essere neanche considerata come punto di arrivo di un dibattito teorico in corso. Sono lieto che il Presidente su questo punto ci abbia già dato una precisa assicurazione; in ogni caso, non spetta a noi discutere i fondamenti teorici della democrazia, dovendo, viceversa, dare per scontato il *plafond* su cui si colloca la Costituzione del 1948.

Il secondo punto riguarda un problema di fondo, di cui tratta la premessa della relazione. Si sottolinea la esigenza di garantire scelte più incisive all'elettorato, riducendo lo spazio della mediazione partitica e rafforzando, al tempo stesso, le istituzioni. Già nel primo intervento ho avuto occasione di sottolineare l'inesistenza di una contrapposizione tra una visione decisionistica e una partecipazioneistica; infatti, il rafforzamento del ruolo reale degli elettori comporta necessariamente il rafforzamento del ruolo delle istituzioni. Del resto questo motivo ha largamente condizionato tutto il dibattito.

Credo necessario dire che quanto si propone, rispetto all'obiettivo enunciato con molto rigore nella parte introduttiva della relazione, non può essere sufficiente. Non si è fatto abbastanza su questo terreno; rimane una frattura tra la motivazione contenuta nel documento e le proposte concrete, mentre risulta poco credibile — mi si consenta di dirlo — l'appello all'autoriforma dei partiti, come rimedio unico al quale approdare una volta constatata l'impossibilità di proposte più incisive. I fatti mostrano chiaramente

che questa autoriforma non è avvenuta e non sta avvenendo; da questo punto di vista, la norma proposta con il semplice richiamo al problema del rifinanziamento pubblico e privato non è sufficiente.

Un altro problema riguarda una applicazione più incisiva dell'articolo 49 della Costituzione, per quanto concerne il richiamo al metodo democratico all'interno dei partiti. Una volta questa richiesta era mirata — non è un mistero per nessuno — contro i partiti di tradizione leninista. Oggi, invece, una norma di questo tipo non ha più alcun significato di parte, essendo volta a colpire in qualche modo tutti i partiti. Ovunque le strutture vengono piegate alla volontà di autoconservazione di gruppi e classi dirigenti, alimentando il fenomeno dell'espropriazione del diritto dell'elettore di incidere sulla vita pubblica. Anche quei movimenti e quei gruppi che sono nati e si sono mossi, più o meno rumorosamente, nel segno della lotta contro la partitocrazia, nel giro di alcuni anni hanno fatto propria la tendenza ad essere assorbiti da questa logica. Queste considerazioni devono condurre a porre l'accento sulla necessità di un intervento che tocchi direttamente il problema dei partiti. Riprenderò il tema tra un momento, in connessione con la riforma elettorale.

Per quanto concerne il rafforzamento del diritto dell'elettore, credo che si sarebbe potuto e si possa fare di più in tema di democrazia diretta. Nella bozza di relazione, viene menzionata una proposta avanzata dal documento della democrazia cristiana, in base alla quale si prevede che, nel caso in cui una proposta di legge di iniziativa popolare con sia esaminata dal Parlamento entro un certo termine (poi fissato in 24 mesi), essa diviene oggetto di un *referendum* popolare approvativo. Il contenuto della proposta non figura nel testo, ma viene soltanto ricordato a futura memoria, pur venendo segnalata la presenza di significative convergenze su di esso da parte di altre forze politiche. Si tratta di uno dei punti sui quali dovremmo misurarci concretamente, per valutare quali sono i gruppi e le forze

disponibili all'approvazione di una norma così incisiva sul piano teorico e su quello pratico e quali quelli ostili ad una estensione degli istituti di democrazia diretta.

Nell'ambito dei temi posti dall'istituto del *referendum*, mi permetto di segnalare un problema particolare di carattere tecnico: quello delle schede bianche. In proposito si svolse già una discussione in occasione del primo *referendum*, risalente al 1974. Tutti sappiamo che, in base alla legge di attuazione dell'istituto, tali schede non vengono computate, cosicché teoricamente è possibile che una esigua minoranza di elettori provochi l'abrogazione di una legge dello Stato, se per avventura si sia registrato un amplissimo numero di schede bianche e il numero complessivo di quanti si sono recati alle urne superi la metà degli aventi titolo. La scheda bianca ha un suo significato in quanto sta ad indicare che l'elettore non si riconosce in nessuno dei due aspetti del dilemma posto dal *referendum*. Poiché il cittadino non può contribuire a determinare i termini della scelta ed è costretto a optare fra quelli che gli vengono proposti dai promotori, non mi pare assolutamente giusto e coerente con i principi della Costituzione non riconoscere il valore delle schede bianche. Esse devono essere considerate come voti validamente espressi, con la conseguenza che i voti a favore della abrogazione dovranno risultare superiori alla somma di quelli contrari e delle schede bianche. Tali schede non sono nulle, ma esprimono una precisa scelta dell'elettore su un'alternativa che non ha contribuito a definire e che nella sua formulazione non potrebbe soddisfarlo in alcun modo.

Questo problema di carattere tecnico, ma di grande significato morale e politico, si collega con l'altro tema affrontato dalla relazione: uniformare le norme concernenti la disciplina delle astensioni alla prassi della Camera dei Deputati, che, come si sa, è anteriore all'entrata in vigore della Costituzione.

La Costituzione prevede che, per l'approvazione di qualsiasi proposta, sia ne-

cessaria la maggioranza dei presenti: la Camera ha sempre computato questa maggioranza escludendo gli astenuti, mentre il Senato, più correttamente dal punto di vista dell'interpretazione della norma costituzionale, computa la maggioranza dei presenti comprendendo anche gli astenuti. È giusto — mi domando — che questa uniformità, questo livellamento necessario (perché non è concepibile che i due rami del Parlamento si regolino con criteri diversi ed opposti) si realizzi sulla base della tradizione della Camera, oppure non è più coerente all'impostazione della Costituzione ispirarsi al Senato? La modifica, infatti, incide sulla Costituzione; bisogna modificare l'articolo 64 della Costituzione perché la formula « maggioranza dei presenti » è coerente con la prassi del Senato e non con quella della Camera.

A questo proposito, aggiungo una considerazione suggeritami dall'esperienza recente del Parlamento in seduta comune, in occasione del caso Giudice: in base alla prassi della Camera, non è stato possibile a coloro che hanno voluto astenersi sulla votazione, farlo nel segreto dell'urna; mentre il voto è stato segreto — e credo giustamente, data la materia — per coloro che hanno votato a favore o contro, chi si è astenuto ha dovuto allontanarsi pubblicamente dall'aula in quanto il meccanismo del voto segreto con le palline bianche e nere, alla Camera, non consente un'astensione che non sia pubblica, e non offre nemmeno garanzia di segretezza.

Vorrei pregare gli esperti in materia regolamentare di considerare il problema in una visione unitaria: se si vuole uniformare le due prassi sulla base di quella della Camera, occorre modificare l'articolo 64 della Costituzione.

Credo che, per soddisfare l'esigenza solennemente formulata nella parte introduttiva di rafforzare il potere dell'elettore, di diminuire gli spazi di mediazione partitica e di rafforzare le istituzioni, non basta proporre un freno alla partitocrazia, per quanto concerne il momento della formazione del Governo. Su questo si è fatto — con consenso assai ampio — in

questa Commissione, un passo importante e nella relazione sono registrati i frutti e le conclusioni: si prevede, infatti, che la fiducia sia data al Presidente del Consiglio sulla base del programma e della indicazione della composizione del Governo. Non c'è dubbio che questa innovazione, disgiunta da un intervento sul meccanismo elettorale, non ha tutto il significato che, nel dibattito e nella discussione generale precedenti la fase di elaborazione del testo, la riforma poteva e doveva avere. Esiste il rischio che, rafforzando i poteri del Presidente, senza rivedere i meccanismi elettorali che sono alla base della formazione della rappresentanza politica, si accentui il distacco dell'elettore e si apra la porta ad un ritorno — con tutto il rispetto che ho per i miei studi e per le antiche tradizioni dello Stato liberale — a quella prassi di tipo parlamentaristico che ha caratterizzato, per alcuni decenni, la vita del nostro Parlamento, quando i governi nascevano da *combine* di tipo parlamentare, quando un Presidente del Consiglio poteva « sbarcare » tre ministri e « imbarcare » altri tre, modificando la composizione del Governo e assicurandosi la sopravvivenza politica in una Camera disarticolata. Noi rischiamo in questo modo, in mancanza di un esplicito collegamento con una riforma del sistema elettorale, di dare una forte spinta ad un ulteriore scivolamento verso forme di trasformismo, già presenti in questa fase delicata e difficile della vita politica italiana.

Se non si interviene rapidamente sul sistema istituzionale nel suo insieme, questo è fatalmente il terreno sul quale il nostro sistema politico scivolerà. Non vorrei che questa norma da sola al di fuori del disegno emerso nel corso della discussione, si risolvesse in un ulteriore elemento di accelerazione invece che in un freno. In ogni caso mi chiedo, e chiedo alla Commissione, se non sarebbe opportuno stabilire con maggiore chiarezza che si parli non già di composizione politica, ma di formazione del Consiglio di Gabinetto, rendendo in questo caso obbligatorio il Consiglio di Gabinetto. La

composizione politica rischia di essere una formula vaga ed astratta, che può piegarsi ad esigenze mutevoli nel corso della esperienza di un Governo. Viceversa, se si parlasse di obbligo del Presidente del Consiglio di indicare il programma e la composizione del Gabinetto — inteso come nucleo portante della formazione governativa, quello cioè che lo caratterizza sul piano dei rapporti tra le forze politiche — probabilmente questo inconveniente potrebbe essere evitato.

Non c'è dubbio, comunque, che il punto importante per rafforzare il potere dell'elettore e per evitare questo progressivo scivolamento del nostro sistema verso nuove e pericolose forme di trasformismo, è quello di una iniziativa per la riforma elettorale. Mi dispiace che il collega Battaglia non sia presente — è sempre spiacevole parlare degli assenti criticandone le idee — perché in una riunione dell'Ufficio di Presidenza ha chiesto di sapere se siamo più o meno proporzionalisti, se vogliamo un aumento del tasso di proporzionalità del nostro sistema o una sua diminuzione, sulla base della osservazione fondata che il famoso meccanismo di « enne + 2 » non garantisce una piena proporzionalità ma rende più alto, per alcuni partiti, il costo del singolo parlamentare.

Il problema, tuttavia, non è quello di un riferimento teorico ed astratto al tasso di proporzionalità presente nel sistema, bensì è un altro: se il connubio strettissimo fra sistema parlamentare e sistema accentuatamente proporzionale non ha portato ad una così alta partitocrazia e, all'interno dei partiti, a una così spinta correntocrazia — almeno in certi momenti della storia di alcuni partiti — da rendere davvero nominalistica l'affermazione de diritto del cittadino ad incidere sulla vita pubblica, da creare di fatto, un equilibrio, un sistema profondamente in contrasto con quanto è affermato a livello di premesse e di obiettivi, nella parte iniziale della relazione. Non è un caso che tutti gli osservatori non solo italiani, ma anche stranieri — mi sia consentito di ricordare la recente intervista all'ex ambascia-

tore francese a Roma, Martinet, uomo di sinistra, certamente legato alla grande tradizione della sinistra europea — hanno indicato nel sistema proporzionale italiano la ragione della impossibilità di esprimere reali condizioni per una alternanza alla guida del Governo e dello Stato.

Non ripeterò cose già dette, delle quali purtroppo non si è tenuto alcun conto, e cioè che non si può valutare il sistema in astratto, ma occorre valutarlo nel suo spessore storico concreto, in quanto quello che era opportuno e utile nel 1947, può non esserlo più oggi, perché i rapporti tra i partiti sono diversi, perché siamo una democrazia più sviluppata, più avanzata: è la maturazione della democrazia italiana che rende, oggi, improponibile la conservazione del connubio proporzionale-sistema parlamentare. Proprio per gli amici democratico cristiani assenti — non per i presenti, quindi, che queste cose conoscono e condividono — che mi auguro possano leggere i nostri resoconti, e che da alcuni interventi sembrano viceversa ancorati ad una strenua ed intransigente difesa della proporzionale, come se facesse parte del patrimonio storico del Partito popolare e poi della democrazia cristiana, vorrei proporre la rilettura degli scritti che Luigi Sturzo, tra gli inventori e difensori della proporzionale, dedica al tema. Nel 1945 scrive un articolo da New York per rispondere al manifesto — guarda caso — di Nitti, Orlando e Croce, che si sono pronunciati contro la proporzionale, che non ne vogliono il ripristino. Sturzo scrive per difenderla. Ma in quali termini lo fa, e quale significato ha questa difesa e riproposta della proporzionale, che poi sviluppa nei suoi numerosi interventi successivi?

Proprio di recente, c'è stato un convegno di studi sturziani in cui il problema è stato messo a fuoco, e devo confessare che, ascoltando la relazione dello studioso che ha trattato questo tema, mi sono chiesto, ad un certo momento, se eravamo in Commissione o, viceversa, in una sede di studio scientifico, tanto erano pertinenti le argomentazioni che emergevano da quei richiami alle posizioni di Sturzo.

Polemizzando con Croce, Orlando, Nitti e Bonomi, Sturzo sostiene che la proporzionale consente un maggior potere reale agli elettori. Era la posizione di allora, rispetto ai sistemi del passato che, viceversa, davano spazio soltanto al notabilato locale ed impedivano una libera espressione degli elettori. Ma Sturzo concepisce la proporzionale, e lo dice esplicitamente nei suoi scritti degli anni '40, come fase transitoria e fino al momento in cui non sarà possibile in Italia il sistema di alternanza. E spiega che tale sistema non è possibile — nell'Italia di allora — perché esso presuppone una forte base di valori e di sentimenti comuni che al momento non esiste; dunque, un meccanismo finalizzato all'alternanza si risolverebbe in lacerazioni e guerra civile. Questo è il pensiero di Sturzo.

Dobbiamo chiederci, allora a questo punto, se, cioè, vogliamo dare questo giudizio di immaturità della democrazia italiana che renda impossibile oggi fare qualche passo verso un sistema istituzionale che, nel suo complesso, sia più idoneo a forme di alternanza. Questo è il problema, la domanda di fronte alla quale la Commissione deve porsi. Non dunque un riferimento astratto ad un « più » o ad un « meno » di proporzionalismo rispetto al sistema oggi vigente.

Il tema è stato dibattuto in Commissione e posso quindi limitarmi a ricordare le linee fondamentali emerse che, sostanzialmente, sono tre: la prima comprende le proposte tendenti a creare, in qualche modo, una rappresentanza aggiuntiva per le coalizioni (De Mita, Pasquino), ed è stata ripresa dal collega Ruffilli in una proposta avanzata alla vigilia dell'estate; la seconda, soprattutto legata ad una iniziativa del collega Barbera, prevede un cambiamento complessivo del sistema, prendendo a base fondamentale il modello tedesco; la terza, infine, comprende le proposte di semplici aggiustamenti all'interno del sistema attuale, con la riduzione della estensione dei collegi per rendere meno drammatico il rapporto, quale oggi si pone, fra elettori ed eletti.

Ma la relazione non può limitarsi su un punto che è qualificante, che più ha interessato l'opinione pubblica e sul quale tutti i commentatori hanno puntato gli obiettivi per dei mesi. Non può la relazione limitarsi ad un elenco delle proposte, senza che questa Commissione sia chiamata alla responsabilità di formulare una scelta, di esprimere un voto su questo argomento. Non è possibile che quello che è il cuore della proposta che noi dobbiamo presentare al Parlamento non sia oggetto di una scelta precisa da parte della Commissione plenaria e non di una mediazione verbale a livello di presentazione articolata di diverse proposte, senza la chiara indicazione di una linea. Credo che questo sia uno dei punti qualificanti su cui la Commissione è chiamata a votare.

Per prassi parlamentare ispirata alla logica, occorre una verifica partendo dalle proposte più lontane e più incisive rispetto al sistema attuale. Immagino, quindi, che si debba, per prima cosa, considerare l'esistenza di una maggioranza in Commissione rispetto alla proposta che suggerisce una rappresentanza aggiuntiva per le coalizioni. E francamente, allo stato attuale, non credo che su questo ci sia un ampio schieramento di maggioranza. Comunque, considero un dovere di chiarezza della Commissione verificare una proposta che a mio giudizio, rimane valida. E non è senza significato che essa sia venuta da questa parte della Commissione ed anche dai banchi della sinistra, per iniziativa del collega Pasquino. Non è senza significato perché essa ha una sua logica, una sua oggettività. E non ha nulla a che fare — torno a ripeterlo — con la riforma elettorale del 1953 alla quale è stato fatto riferimento, in qualche modo, per schiacciare questa proposta: si è fatto ricorso ad un ricordo storico che oggi non ha più alcun significato, perché le condizioni in cui ci muoviamo sono totalmente diverse.

Fatta questa verifica si deve passare, a mio giudizio, alla proposta del collega Barbera, proposta che non persegue lo stesso obiettivo, ma altri ugualmente va-

lidi e che indirettamente può contribuire a raggiungere, in parte, quello cui la prima proposta è diretta.

Credo valido l'obiettivo che la proposta Barbera persegue, quello cioè di superare il sistema delle preferenze, non perché esso, astrattamente considerato, non sia degnissimo di considerazione, ma perché noi sappiamo cos'è diventato nella nostra prassi quotidiana, e perché sappiamo che in alcune realtà italiane, in alcune aree geografiche del nostro paese, siamo arrivati addirittura al punto di avere preferenze fittizie perché segnate da scrutatori corrotti al servizio di determinati candidati (ci sono, al riguardo, precise denunce della magistratura che non possiamo ignorare).

Dunque, nonostante la simpatia teorica che anch'io ho e condivido con gran parte dei colleghi della democrazia cristiana per il sistema delle preferenze, dobbiamo riconoscere che, oggi, la prassi dà luogo a tali inconvenienti da obbligare ad un ripensamento critico.

È anche vero — e questo mi avvicina alla proposta Barbera — che il venir meno delle preferenze, il passaggio ad un sistema misto plurinomiale di assegnazione di seggi in collegi nominali con una ridistribuzione proporzionale a livello nazionale — come appunto la proposta del collega Barbera prevede — obbligherebbe i partiti a un maggior senso di responsabilità nella scelta dei candidati, e questo avrebbe anche effetto dal punto di vista del rapporto partito-elettore ed eletto-elettore.

Credo, comunque, che rimanga valida, per la proposta Barbera, una obiezione riportata anche sulla stampa: essa rischia di accentuare troppo il potere dei partiti, dandogli il potere assoluto di designare i candidati in collegi uninominali e per la lista del collegio unico nazionale o di quei collegi intermedi — semmai si volessero adottare — che sono previsti nei sistemi greco e spagnolo.

Credo che si potrebbe, allora, riconsiderare la proposta del collega Barbera con alcuni correttivi che, pur non svuotandola del significato, che io stesso ho

affermato di condividere, al tempo stesso correggano questo inconveniente di un eccesso di potere partitico: le primarie per la designazione dei candidati nei collegi uninominali. Se noi arrivassimo ad un sistema sul tipo di quello tedesco — salvo poi la redistribuzione ai diversi livelli dei voti per ottenere la proporzionalità, e non solo nel collegio unico nazionale —, con elezioni primarie per la designazione dei candidati ai collegi uninominali, avremmo un sistema che darebbe spazio all'iniziativa della società, alla libera espressione della società, attraverso le candidature per le primarie regolate per legge e riservate a coloro che si impegnano a votare per quel partito; quindi, non primarie aperte, che darebbero luogo ad arrembaggi ed invasioni di un'area politica su un'altra area politica.

Secondo elemento, sempre connesso all'introduzione di un sistema di primarie, è quello di un controllo più incisivo sui partiti. Quando si va verso un sistema di elezioni primarie non vi è dubbio che la vita dei partiti deve in qualche modo essere controllata nei suoi meccanismi, anche interni, per evitare che vi siano abusi.

Credo che una linea di questo tipo — che, in sostanza, è quella offerta dalla proposta del collega Barbera, ma con integrazioni qualificanti sul piano del contenuto e dell'efficacia del meccanismo — potrebbe rappresentare un punto di mediazione possibile e ragionevole del lavoro di ricerca che abbiamo svolto in questa sede. E mi è sembrato significativo il fatto che da parte di un illustre amico, che non è membro di questa Commissione ma che tutti conosciamo, cioè da parte di Andrea Manzella, vi sia stata di recente una apertura in direzione di una riforma elettorale di questo tipo, nonostante che altre voci del suo stesso partito (il partito repubblicano) si siano pronunciate — come ho ricordato — in senso nettamente contrario.

Solo in via subordinata dovremmo arrivare a discutere ed a verificare l'esistenza di una maggioranza su quella riforma minima che è rappresentata dalla revi-

sione dell'estensione dei collegi. Dico minima, ma non inutile, perché se non si potesse neanche, dopo il voto, verificare una maggioranza sulla proposta di un cambiamento come quello di cui ho parlato, sarebbe certamente utile ed importante arrivare ad una revisione dell'estensione dei collegi, per creare una situazione meno disomogenea di quella attuale, in cui vi sono collegi nei quali si eleggono pochi candidati ed altri collegi nei quali se ne eleggono molti, con una situazione di rapporto fra candidati ed elettori, anche nel corso delle campagne elettorali, che è assurda ed inaccettabile.

Mi sembra rischioso, però, che si inserisca fra le proposte della Commissione una riserva del 10 per cento per il collegio unico nazionale, perché è evidente che tale riserva ha senso all'interno di un certo progetto, ma non può essere scorporata e prevista anche a prescindere da una revisione complessiva del sistema.

Vengo ora al punto più delicato esaminato nelle ultime sedute: quello della scelta tra voto segreto e voto palese, che potrebbe diventare la « buccia di banana » finale su cui la nostra Commissione rischierebbe di scivolare.

Come ho già detto nel corso di una riunione dell'Ufficio di Presidenza cui ho avuto il piacere di partecipare, non nascondo la mia preferenza per il voto palese, perché credo che il parlamentare debba prendersi la propria libertà a viso aperto e non già al riparo di un voto segreto. Non credo che il voto segreto sia la giusta garanzia di indipendenza del parlamentare, né penso che la democrazia italiana possa maturare e svilupparsi verso forme di « democrazia matura » — come oggi si dice — all'ombra del voto segreto, o lungo i varchi aperti dai « franchi tiratori ». Credo invece, che il processo debba avvenire nella chiarezza ed in un'assunzione complessiva di responsabilità. Tuttavia condivido l'opinione — che anche il collega Pasquino ha espresso in un suo intervento — che non si debba troppo irrigidire il problema, che si debbano lasciare spazi al regolamento, che si

debbero, se mai, dare indicazioni, muovendosi in direzione del voto palese, senza un eccessivo irrigidimento.

Può essere utile, in questo senso, un richiamo al precedente dell'Assemblea costituente. Come si sa, la questione fu discussa nel corso dell'esame dell'articolo 72 della nostra Costituzione.

L'articolo 69 del progetto di Costituzione prevedeva che tutte le discussioni sui progetti di legge si concludessero con una votazione finale a scrutinio segreto. L'inciso « con voto segreto » cadde a seguito di un emendamento presentato dall'onorevole Aldo Moro, il quale recepì la campagna — come sempre, assai vivace e stimolante — che Luigi Sturzo ancora una volta andava conducendo sulla stampa contro il voto segreto.

Mi sia consentito di leggere — soltanto per la storia — una o due brevissime citazioni di alcuni scritti di Luigi Sturzo contro il voto segreto. Scrive Sturzo: « Nessun altro parlamento del mondo, tranne quello bulgaro dell'anteguerra, ha ammesso nel proprio regolamento un simile istituto ». Ed aggiunge, poi: « Come costume democratico, come senso di responsabilità, come esempio di dignità e come atto di lealtà verso il corpo elettorale, lo scrutinio segreto applicato ad ogni deliberazione risulta tipico di un periodo che ondeggia fra la mascalzonata aperta ed il traffico mascherato ». Questi erano la vivacità ed il colore con i quali Luigi Sturzo conduceva le sue battaglie. Sta di fatto che questa campagna, condotta dal vecchio fondatore del partito popolare, trovò ascolto e Aldo Moro si fece promotore della proposta di abolizione dell'obbligatorietà del voto segreto finale. È interessante andare a rivedere gli atti di quella seduta dell'Assemblea costituente.

PERNA. Non è obbligatorio; altrimenti il regolamento del Senato sarebbe illegittimo.

SCOPPOLA. Non è obbligatorio; stavo per dirlo.

Nel richiamare questo precedente devo dare atto ai colleghi comunisti della

loro coerenza, perché già allora Laconi e Grieco — se non ricordo male — ripropose- ro il voto segreto obbligatorio, ma la loro proposta non fu accolta dall'Assemblea costituente.

La conclusione, abolendo nel testo della Costituzione l'inciso: « con voto segreto », è stata quella di un rinvio ai regolamenti.

Credo che il *trans* complessivo del passaggio dai parlamenti degli stati liberali dell'ottocento, fondati su rappresentanze di tipo elitario, ai parlamenti delle grandi democrazie moderne, sia nel senso del voto palese, cioè di un'assunzione di responsabilità. Ma evidentemente il problema non si può irrigidire, non si può chiudere in una formulazione giuridica rigida ed immediata se non nel contesto di un intervento anche sul regime dei partiti. Pure a tale proposito mi pare che le osservazioni del collega Pasquino siano fondate. Infatti, se non vi sono garanzie adeguate per quanto concerne la democrazia all'interno dei partiti, il voto segreto ha un senso; se si intervenisse — come ho suggerito di fare — anche nella vita interna dei partiti, si potrebbe fare un passo più significativo, anche in Costituzione, in direzione del voto palese.

Per quanto riguarda il bicameralismo — nel modo in cui è stato definito — mi pare che la relazione si presenti complessivamente convincente. Mi chiedo se la funzione di controllo affidata da questo progetto al Senato non debba essere più chiaramente definita nelle sue conseguenze e nelle sue garanzie.

Cosa accade quando il Senato, in sede di controllo, critica o rifiuta un atto compiuto dal Governo? Nel progetto non si dice nulla. Bisognerebbe pure che noi arrivassimo ad indicare una qualche forma di efficacia della funzione di controllo esercitata dal Senato, per evitare che tale controllo si risolva in qualche cosa di puramente nominalistico che non abbia alcuna incidenza, con la conseguenza di un discredito della Camera preposta a questa funzione.

Sono poi perplesso per quanto concerne i procedimenti di accusa della cosid-

detta « giurisdizione politica ». Infatti, così come è formulata, la proposta implica una conservazione dell'istituto della messa in stato di accusa, che viene attribuito al Senato — come era nello Statuto Albertino — invece che alle Camere riunite, ma che rimane immutato nella sua sostanza.

Non so — anche sulla base della recente esperienza e del dibattito che si è sviluppato in Parlamento ed al di fuori di esso — se sia opportuno dare per scontata la conservazione dell'istituto della messa in stato di accusa, anche se attribuito soltanto al Senato. Credo che su questo punto occorra lasciare spazio anche a proposte più radicali, nel senso di una drastica riduzione od abolizione di queste forme cosiddette di « giustizia politica ».

Per quanto concerne il ridimensionamento del numero dei parlamentari, ritengo — sapendo di andare contro la sensibilità di tanti colleghi — che non si debba essere troppo timidi, perché è un'esigenza sentita dall'elettorato e scritta nell'evoluzione del nostro sistema, che ha visto nascere i consigli regionali, un corpo di rappresentanza molto più esteso che nel passato che ci obbliga a proporci con chiarezza un ridimensionamento. La Camera ed il Senato saranno più liberi di rifiutare la riduzione: ma intanto prendiamoci noi la responsabilità di fare una proposta che abbia una sua coerenza!

Se si propone che il numero dei deputati sia rapportato alla popolazione, sulla base di un rappresentante ogni 120 mila abitanti, non capisco perché si lasci per il Senato il rapporto previsto all'inizio della Costituzione (uno a 200 mila) e non lo si porti ad uno a 240 mila.

PERNA. La metà di quanto è previsto per la Camera.

SCOPPOLA. Io sarei favorevole ad una riduzione più decisiva — libero essendo poi il Parlamento di correggerla —, che avrebbe un grande significato, tenendo, oltre tutto, presente che, partendo da un livello troppo basso, si rischia di non ot-

nere nulla. Tuttavia, se si ritiene sufficiente per la Camera dei deputati il rapporto di un rappresentante ogni 120 mila abitanti, occorrerà proporre, relativamente al Senato, il rapporto di 1 a 240 mila, anche se questo susciterà l'ostilità di molti colleghi.

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, occorre mettere in evidenza la non rieleggibilità del Capo dello Stato allo scadere del suo mandato; si tratta di una norma di grande significato, una norma che avrebbe una importanza ancora maggiore se introducesse il concetto della non rieleggibilità secca. Se il Presidente della Repubblica, dopo essere stato in carica 7 anni, potesse essere nuovamente eletto, il nostro sistema si trasformerebbe in una monarchia elettiva. Quattordici anni di Presidenza costituirebbero un fatto con il quale si darebbe spazio nel nostro paese, in forme inquinate e subdole, ad una domanda di autorità e di sicurezza, che, viceversa, deve esprimersi in forma corretta. Le istituzioni devono essere forti, ma ciò non significa introdurre elementi di monarchia elettiva. Al riguardo, mi associo alla proposta formulata di una non rieleggibilità secca che renderebbe più libero il Presidente nella sue scelte, così da rendere del tutto inutile quella garanzia prevista dalla nostra Costituzione, in base alla quale lo scioglimento delle Camere può esser deciso negli ultimi sei mesi con il consenso dei Presidenti dei due rami del Parlamento. Se il Capo dello Stato saprà di non poter essere eletto, la sua libertà di giudizio sarà identica alla fine come all'inizio del mandato.

Vorrei esprimere qualche dubbio e qualche perplessità sulla norma proposta, relativamente all'articolo 37 della Costituzione, riguardante la cosiddetta piena parificazione tra uomo e donna; si tratta di una esigenza alla quale sono molto sensibile, ma mi chiedo se tale formulazione non si risolva in un passo indietro piuttosto che in un passo in avanti. Una norma che garantisce la paternità e la maternità ponendole sullo stesso piano e ignorando la specificità

della condizione femminile di fronte alla responsabilità della maternità rischia, a mio avviso, di rappresentare un regresso rispetto al livello raggiunto oggi dalla legislazione. Non c'è dubbio che la tutela della maternità necessita di interventi più incisivi, ma qualunque conquista di uguaglianza non potrà cancellare il dato biologico della particolare condizione femminile. Mi sembra che questa parità della tutela dei due genitori potrebbe risolversi in una prassi del legislatore e dell'amministratore lesiva, sì da rappresentare una forma di arretramento rispetto a ciò che è stato riconosciuto fino ad oggi in questa materia.

Concludo tornando sul motivo procedurale, da cui ho preso le mosse, e mi scuso di aver rubato qualche minuto in più. In questa fase finale del nostro lavoro si rende necessario un confronto serrato sui singoli temi che ne sono stati oggetto, un confronto che deve concludersi con un voto. La parte che nella relazione è virgolettata ed ha il carattere di una proposta da presentare al Parlamento, equivale ad un disegno di legge di modifica dell'ordinamento costituzionale della Repubblica, pur diversa essendo la forma. Non penso assolutamente ad una discussione di tutti i punti della relazione, il che costituirebbe una perdita di tempo in quanto la relazione rispecchia ampiamente quanto detto in questa sede. Tuttavia, gli elementi propositivi devono essere oggetto di votazione con conseguente possibilità di presentazione di emendamenti e subemendamenti. Attraverso questo gioco la nostra Commissione, almeno nell'ultima fase, potrà rianimarsi ed acquistare nuovamente rilievo di fronte all'opinione pubblica; quando verrà diffusa la notizia che in questa sede si procederà ad una votazione, la Commissione diverrà oggetto di maggiore interesse e i partiti saranno costretti ad una scelta. Allora, cesseranno di scaricare il compito di una mediazione impossibile, dato che questa deve essere realizzata, appunto, attraverso il meccanismo parlamentare del voto. Se anche con questo metodo non si dovesse giungere ad alcun

risultato, la responsabilità sarebbe collettiva e si dimostrerebbe che i partiti non sono stati in grado di proporre quella riforma valida, che l'opinione pubblica attende. Abbiamo bisogno di questo momento di responsabilità e di chiarezza; dico esplicitamente che considero questa proposta come condizione per la mia partecipazione alla fase finale. Non è possibile concludere il nostro lavoro con una sorta di delega, senza un momento di precisa assunzione di responsabilità da parte dei gruppi e da parte di ciascuno. Naturalmente, lascio libero il Presidente, dopo la dichiarazione dei colleghi, di valutare le parti più significative da porre in votazione. Le norme proposte hanno diverso livello e peso; alcune sono scontate e, quindi, non richiedono una procedura di voto. Tuttavia, gli elementi caratterizzanti del progetto dovrebbero essere enucleati e presentati in un testo destinato ad essere sottoposto a votazione, secondo quella procedura tradizionale seguita in tutte le Commissioni, comprese quelle che lavorano in sede referente.

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

FRANCO RUSSO. Anch'io intendo analizzare alcune questioni procedurali, sebbene con un'ottica diversa da quella del senatore Scoppola. È sicuramente vero che i nostri lavori si sono andati svuotando: delle grandi idee per le riforme istituzionali, avanzate all'inizio soprattutto dalla democrazia cristiana e dal partito socialista italiano, alcune sono venute meno nel corso dell'attività, altre non sono state neppure presentate all'interno della Commissione.

Credo di poter dire che si è voluta scaricare ogni responsabilità sul Presidente Bozzi: ricordo la polemica di De Mita e l'attacco multiforme che esponenti del partito socialista italiano hanno voluto condurre contro questa Commissione, affermando, tra l'altro, che questo collegio si sarebbe mostrato in grado di varare solamente delle piccole riforme.

In verità, questa tendenza mostra chiaramente l'incapacità dei partiti, soprattutto di coloro che si dicevano portatori di grandi disegni, di presentare delle proposte credibili, capaci di aggregare forze politiche (se non altro all'interno di questa Commissione), anche con riferimento ad aspetti sociali esterni a questo organo e al Parlamento stesso.

Ritengo che le domande giuste e ragionevoli poste dal senatore Scoppola avrebbero dovuto essere rivolte all'interno del suo stesso partito o di quelli che si sono fatti portatori di questo disegno di riforma istituzionale. Per questo, a nome di democrazia proletaria, ritengo di dover esprimere in forma ufficiale il mio apprezzamento circa il metodo di lavoro scelto dal Presidente Bozzi, in base al quale si è stabilito di giungere ad una proposta scritta su cui i vari partiti sarebbero stati chiamati a pronunciarsi. A questo proposito il Presidente si è accollato un onere abbastanza pesante e, in conformità con quanto sostenuto dal senatore Scoppola, ritengo che questa conclusione dovrà essere sottoposta ad una votazione. In quella circostanza il nostro giudizio sulla proposta sarà negativo; infatti, siamo intenzionati a presentare un documento di minoranza riguardante le riforme istituzionali. Credo che il punto da cui partire sia questo: non condividiamo la logica dello schema di relazione che, come ha chiarito il Presidente Bozzi in modo molto netto sul *Corriere della Sera*, è quella di un disegno di rafforzamento del potere di decisione del Governo. Nel riassumere il senso delle proposte, il Presidente ha concentrato la sua attenzione su questo disegno di rafforzamento che si evince da: primazia del *premier*, cui le Camere conferiscono la fiducia; scelta dei ministri e possibilità di revoca; una nuova configurazione dei decreti-legge; la corsia preferenziale. Questa riforma risponde all'esigenza di fondo che i partiti governativi, ma non solo loro, hanno fatto presente: dare maggiore governabilità a questo sistema, rafforzando i poteri decisionali centrali. Tant'è

vero che questi partiti — l'ha riproposto con forza e lucidità il senatore Scoppola — hanno tentato, anche attraverso scorciatoie di riforma elettorale, di rafforzare il potere di "presa" e il potere di direzione dello Stato.

L'idea dell'alternanza è questa: non solo avere una maggior presa sul corpo elettorale, ma consentire ai due maggiori partiti italiani, il partito comunista italiano e la democrazia cristiana, di aggregare intorno a sé un blocco politico elettorale e attribuire dei ruoli molto precisi. In sostanza è la battaglia contro la consociazione e contro il Parlamento governante. Personalmente sono contrario sia alla consociazione sia al Parlamento governante, ma non credo che questi vizi possano essere superati attraverso scorciatoie elettorali che, invece, rafforzerebbero i due grandi poli della vita politica italiana.

Prescindendo dal riferimento ad un testo di Kelsen del 1928, se si vuole spezzare il rapporto sistema proporzionale-Parlamento, si deve eseguire un'operazione di semplificazione della vita politica e sociale. Personalmente credo che l'essenza del sistema proporzionale risieda proprio nella capacità di proiettare sulla rappresentanza politica le diverse correnti politiche, sociali e di opinione. Naturalmente è possibile giungere alla semplificazione, ma gli stessi partiti che la propongono debbono prendere atto della impossibilità di avere il consenso degli stessi alleati di Governo: questa è la spia di una debolezza complessiva dei partiti che, finora, hanno governato.

Mi domando se sia giusto porsi nell'ottica della governabilità del sistema. Non credo che questa sia un'ottica ragionevole per affrontare profonde riforme di natura istituzionale, in quanto non penso che all'interno della nostra società ci sia stata — e ci sia oggi — una crisi del potere decisionale. In termini elettorali, vorrei ricordare che i due maggiori partiti hanno ormai da decenni, intorno a sé, il sessantacinque-settanta per cento del corpo elettorale; per decenni abbiamo avuto — c'è stata una ricerca del professor Cassese

in proposito — il personale governativo che ha gestito i più importanti ministeri, mentre ora notiamo un rafforzamento dei partiti e dei loro apparati.

Ma quale potere decisionale è in crisi oggi in Italia? È forse il potere decisionale dei partiti? Ma chi incide sulle scelte legislative? È forse in crisi il potere decisionale dei sindacati? Certo, forse nei confronti della Confindustria, ma non sicuramente nei confronti dei propri iscritti.

Noi di democrazia proletaria notiamo, come tendenze di fondo, un rafforzamento del potere decisionale dei partiti e, non a caso, l'ottica nella quale ci si è mossi — anche all'interno di questa Commissione — è quella di razionalizzare questo sistema di rappresentanza dei partiti e questo sistema di organizzazioni sociali: penso ai sindacati e alle grandi organizzazioni di massa. Non a caso tutte le proposte fatte in questa sede tendono a razionalizzare il modo migliore di operare da parte di questo sistema dei partiti.

Di conseguenza, l'ottica nella quale dobbiamo porci non deve partire dal centro o dall'alto, ma dalla crisi di legittimità della rappresentanza. In questa fase finale nessuno si è posto il problema dell'astensionismo o quello del rifiuto dei partiti: voi credete di poter arrivare a riforme credibili rafforzando ulteriormente i partiti oppure attraverso un discorso di democrazia immediata che richiede ai cittadini una funzione passiva, nel senso di acconsentire a soluzioni, elaborate senza partecipazione. Questa è un'ottica di apparato, burocratica, che tende a fare i conti con quel che esiste all'interno del sistema dei partiti.

Credo che esista una crisi del sistema dei poteri dei partiti: l'astensionismo e le schede nulle sono solo un sintomo, al quale va aggiunta la funzionalità interna dei partiti, per rendersi conto della poca rilevanza degli iscritti, del vero e proprio processo di manipolazione che avviene all'interno.

Se si vuole adottare la linea seguita dai partiti maggiori, che tende ad accen-

tuare il bipolarismo, bisogna anche accettare i prezzi che questo comporta come, ad esempio, la scarsa partecipazione elettorale: basta pensare alle ultime elezioni americane. In Italia, la scarsa partecipazione elettorale è stata la conseguenza di una vivace dialettica e di uno scontro sociale.

L'obiettivo che democrazia proletaria si pone è di rompere il monopolio della rappresentanza. Tant'è vero che non pensiamo ad interessi di bottega ed esaltiamo la possibilità della rappresentanza politica di aggregati politici momentanei. Non abbiamo paura che, a far parte della rappresentanza nazionale o locale, entrino anche aggregati o forze diverse. A questo proposito, anche con l'aiuto degli uffici, stiamo predisponendo una proposta di sistema elettorale.

In sostanza, ci muoviamo per rompere quel monopolio della rappresentanza che è il punto dolente dell'organizzazione del sistema politico in Italia. È necessario che i grandi partiti vengano ridimensionati, che ci sia la possibilità per le più diverse e molteplici forze sociali di accedere alla sede della rappresentanza senza passare attraverso l'organizzazione dei partiti.

Questa, secondo me, sarebbe una grande e vera riforma del sistema politico italiano.

BARBERA. Non pensate agli interessi di bottega, ma a quello dei bottegai.

FRANCO RUSSO. Penso al movimento delle donne, al movimento pacifista, ecologista e via dicendo. Forse anche ai bottegai che, attraverso l'autodeterminazione e la rappresentanza, potrebbero rompere il vincolo attraverso cui sono stati ricattati tutti questi anni, a destra e a sinistra.

Se accentuassimo il bipolarismo, credo che avremmo una accentuazione dei fenomeni di clandestinizzazione dei poteri, perché il potere sarebbe sempre più rinchiuso negli apparati, con ulteriore rafforzamento dei *clan* laddove i partiti non riescono neppure ad avere un apparato.

A me pare, quindi, che le prospettive entro cui la Commissione si è posta, e che fedelmente la relazione ripropone, siano semplicemente quelle di riordinare i rapporti tra maggioranza ed opposizione per dare maggior potere di decisione al Governo stesso. Per usare una formulazione di parte democristiana, non credo che noi dobbiamo entrare nell'«era dei doveri», perché doveri — a mio avviso — il popolo, le masse lavoratrici ne hanno sempre avuti e continuano ad averli. Credo, invece, che l'era dei diritti e delle libertà sia ancora tutta una zona da sperimentare e da istituzionalizzare, perché quando negli anni '70 si è cercato, dal basso, uno spazio per la partecipazione delle libertà e dei diritti, in verità si è immediatamente risposto con una chiusura del sistema politico e si è pervenuti all'esigenza di semplificare le domande sociali.

Non voglio qui fare — lo farò nel documento scritto — una polemica con il collega Andò che sull'*Avanti!* ha rimproverato questa Commissione di muoversi non verso la grande bensì verso la piccola riforma, come a dire che si è partecipi ai lavori, ma si è liberi di «sparare» contro questa Commissione, salvo — appunto — a voler «portare a casa», come unico risultato, il voto palese, per mettere le briglie a maggioranze riottose.

Un altro argomento, anch'esso di natura squisitamente politica, riguarda il discorso dell'alternativa, ed essendo noi un partito che si colloca a sinistra, siamo evidentemente sensibili a questo tema. Anche qui, non credo di rispondere ad un interesse di «bottega» se affermo che non siamo d'accordo su una semplificazione del sistema elettorale che premi l'alternanza ed il bipolarismo, quand'anche essa dovesse portare alla costituzione di una alternativa. L'esperienza francese ha dimostrato che non basta una alternativa di natura parlamentare o di schieramento e che serve ben'altro: la prospettiva di un'alternativa di sinistra deve fare i conti con l'ampliamento e l'approfondimento dei meccanismi di aggregazione democratica e di nuove forme di partecipazione.

Quindi, anche la proposta del collega Pasquino, che tende a razionalizzare, attraverso le riforme elettorali, il sistema politico per favorire, con un'ottica di sinistra, l'alternativa costruita intorno al partito comunista, non ci soddisfa assolutamente. Riteniamo, infatti, che l'alternativa abbia bisogno, per commisurarsi con i processi di trasformazione, di ben altri strumenti.

D'altro canto — e questa è un'annotazione critica nei confronti del collega Pasquino — non vediamo nella partecipazione ai partiti l'unica forma di partecipazione: dobbiamo costruire e dare potenzialità anche a tutta un'altra serie di meccanismi decisionali, esterni ai partiti ed esterni anche alle sedi tradizionalmente delegate a questo, e ciò proprio per sfuggire al cittadino « totale ». Ma perché, al fine di evitare il cittadino « totale » non si delegino ai partiti il compito di decidere su tutto, occorre muoversi verso altre forme di rappresentanza, che in Italia, nella tradizione del movimento operaio, sono state più volte e a più riprese sperimentate per tutte le forme di aggregazione e di organizzazione consiliare.

Da questo punto di vista, credo che andrebbero anche sviluppate e arricchite non solo tutte le forme di autoderminazione, quali i consigli, ma anche tutte quelle di controllo sulle sedi decisionali, politiche ed amministrative.

Non ci muoviamo, quindi, nell'ottica di una democrazia organizzata intorno ai partiti, ma in quella di una democrazia effettivamente pluralista, che veda più sedi di organizzazione, più sedi decisionali. Una democrazia, quindi, fondata sulla autodeterminazione dal basso (e torno a ripetere che le forme consiliari sono quelle a cui noi ci ispiriamo); una democrazia che, però, non deve essere totalitaria e totalizzante, come pure è avvenuto anche nei migliori periodi di storia del movimento operaio, ma muoversi nell'ambito della garanzia dei diritti individuali e della esaltazione di una democrazia conflittuale. Occorre in-

traprendere una lotta politica verso le burocrazie e la logica degli apparati.

E per venire alle proposte specifiche, riteniamo che, per quanto riguarda l'articolo 49 — sul quale, sia pure in termini generali, mi sono già soffermato — sia assolutamente insufficiente quanto è esposto nella relazione. È assolutamente poco perché pensiamo che occorra effettivamente essere per una politicità diffusa, e quindi contro il monopolio della politica da parte dei partiti. Le stesse proposte a cui il presidente rinvia in nota — quelle Sterpa e Spini — lette attentamente sono, in verità, un modo per controllare questi stessi partiti esistenti, ma non si dà la possibilità di vita, con quelle proposte, ad altre formazioni politiche. Riteniamo, ad esempio, che il finanziamento pubblico debba essere mutato, che occorra dare servizi e non denaro e che questi servizi debbano essere controllati dal basso e che ad essi debbano accedere anche piccole aggregazioni di cittadini. E da questo punto di vista, venendo incontro anche ad una serie di proposte emerse durante il dibattito non contenute né nella relazione né nella revisione dell'articolo 49, riteniamo che sulle liste elettorali debba esserci un controllo. Siamo altresì favorevoli ad elezioni primarie all'interno dei partiti, affinché siano gli iscritti a decidere sulle liste, visto che esse sono decise dalle direzioni dei partiti. Siamo per una trasparenza delle decisioni e della gestione del finanziamento, fino a quando questo sarà erogato in termini di denaro e non di servizi all'interno dei partiti stessi. E riteniamo, infine, che una serie di poteri che oggi i partiti hanno, ad esempio quelli di nomina per le famose Unità sanitarie locali, siano appannaggio degli elettori. In questo senso, stiamo già valutando proposte di legge in cui proporremo che una serie di nomine a cui partecipano oggi in prima persona i partiti siano loro sottratte: per altro verso, proporremo che il Parlamento, per una serie di funzionari onorari — cioè le grandi cariche di direzione di enti soprat-

tutto economici — goda di poteri effettivi e non solo di semplice consultazione. Sono, queste, forme di attacco al potere che oggi i partiti espletano sulla vita sociale ed economica del nostro paese.

Su una serie di articoli — precisamente quelli che vanno dal '56 in poi —, che toccano la redistribuzione delle funzioni tra Camera e Senato, sarò molto breve perché, essendoci qui noi pronunciati per il monocameralismo, non mi rimane che ribadire questa nostra posizione: siamo contro, un Parlamento basato su un bicameralismo zoppo, e questo per una questione di fondo, signor Presidente, e cioè che, a nostro avviso, legislazione, indirizzo e controllo debbono andare assolutamente di pari passo; vediamo quindi con perplessità un organismo che eserciti la funzione legislativa ma che non abbia poi la possibilità e la capacità di controllare che fine fanno queste leggi, che non abbia la possibilità di indirizzare il Governo. Riteniamo, quindi, che la soluzione più razionale e più ragionevole sia quella di giungere ad una scelta assolutamente monocamerale, per soddisfare anche l'esigenza, da parte degli elettori, di una diminuzione drastica della rappresentanza parlamentare nel suo complesso, perché riteniamo che basterebbero, appunto i 630 deputati che compongono oggi l'attuale Camera. Vorrei pronunciarmi sul problema dei « franchi tiratori », a proposito del quale si sono svolte un paio di riunioni dell'Ufficio di Presidenza, alle quali ho preso parte.

Anch'io non amo, per ragioni morali, chi non si assume apertamente le proprie responsabilità al momento del voto. Ma, per quanto riguarda i « franchi tiratori », non vi è un problema di appelli morali, perché il punto essenziale consiste nello stabilire quale spazio i partiti danno alla libertà dei parlamentari e degli iscritti, cioè quali sono effettivamente i meccanismi che rendono possibile il libero espletamento del mandato parlamentare.

Ho il timore che, punendo oggi attraverso l'eliminazione del voto segreto i « franchi tiratori », rafforziamo il potere

degli apparati, ma non diamo più libertà al Parlamento, cioè introduciamo non già un correttivo, bensì un rafforzamento nella direzione sbagliata.

Passo ora a considerare alcuni articoli che ci stanno particolarmente a cuore. Mi riferisco in particolare all'articolo 71, che disciplina l'iniziativa legislativa.

Siamo d'accordo, ovviamente, sul primo comma proposto dal Presidente Bozzi, che prevede che, qualora vi sia una proposta di iniziativa popolare, un rappresentante dei promotori possa partecipare alle sedute della Commissione che la discute. Noi proponevamo che potesse partecipare anche alle sedute dell'Assemblea, cioè che vi fosse un patrocinatore delle proposte di legge di iniziativa popolare. Non siamo d'accordo sulla proposta di innalzare a 100 mila elettori la soglia minima per potere presentare una proposta di legge di iniziativa popolare; per quanto concerne la parte restante, non seguiamo più il testo proposto dal Presidente Bozzi perché riteniamo che l'iniziativa legislativa popolare non possa essere disciplinata come lo è attualmente. È necessario, infatti, stabilire una sanzione per il Parlamento, qualora esso non approvi o respinga, entro un certo termine, una proposta di legge di iniziativa popolare; e, qualora il Parlamento snaturi i principi della legge di iniziativa popolare, bisogna stabilire il ricorso ad un *referendum* propositivo.

Pertanto, ricordo a tutti i colleghi — soprattutto a quelli di parte democristiana e di parte comunista — i quali hanno rilevato la necessità di potenziare la partecipazione diretta del popolo alla formazione delle leggi, che non possiamo limitare tale partecipazione solo al *referendum* consultivo, od al *referendum* abrogativo, ma dobbiamo anche dare la possibilità — proprio nell'ottica della moltiplicazione delle funzioni legislative — di ricorrere al corpo elettorale, qualora la legge di iniziativa popolare non sia accolta, o sia stravolta nei suoi contenuti.

Il meccanismo che proponiamo è il seguente: qualora vi sia una proposta di

legge di iniziativa popolare, firmata da 50 mila elettori, e qualora il Parlamento, entro un determinato periodo di tempo, non la esamini, o snaturi la legge, possono essere raccolte 500 mila firme perché sia indetto un *referendum* propositivo che abroghi implicitamente la legge del Parlamento.

Stiamo anche valutando — per poi presentare una nostra proposta articolata — la possibilità di indire un *referendum* propositivo che non passi attraverso il Parlamento. Qualora, infatti, 800 mila cittadini appongano le loro firme sotto un progetto di legge redatto in articoli, si può indire direttamente il *referendum*. Si avrebbe così una sorta di decreto-legge proveniente non dal Governo bensì dagli elettori. Su tale possibilità nutriamo qualche perplessità; ma stiamo valutando attentamente tale ipotesi, perché ci muoviamo per una moltiplicazione delle sedi di elaborazione legislativa.

Per quanto riguarda l'articolo 75, siamo favorevoli ad una riduzione del potere della Corte costituzionale ai casi indicati tassativamente dalla Costituzione. Siamo favorevoli a che la Corte costituzionale dia la propria valutazione dopo la raccolta delle firme. Riteniamo che una funzione di pressione, da parte degli elettori debba rimanere. Abbiamo letto la proposta del Presidente Bozzi, che però non ci ha assolutamente convinti.

Siamo favorevoli alla soppressione, all'articolo 75, dell'inciso: « di autorizzazione a ratificare trattati internazionali », perché riteniamo che debba esservi una serie di possibilità di *referendum* e di decisioni popolari su talune questioni di politica internazionale, soprattutto su talune questioni delle quali parlerò a proposito dell'articolo 80.

Per quanto concerne l'articolo 76, riteniamo che esso possa rimanere invariato.

Per quanto riguarda l'articolo 77, siamo favorevoli alla formulazione proposta dalla sinistra indipendente, sulla quale non mi dilungo. Riteniamo, infatti, che la disciplina dei casi di necessità e di urgen-

za proposta dalla sinistra indipendente sia piuttosto convincente.

Quanto all'articolo 80, qualora sia accolta la proposta di soppressione, all'articolo 75, delle parole: « di autorizzazione a ratificare trattati internazionali », siamo favorevoli alla proposta di modifica formulata dal Movimento per la pace, che è del seguente tenore: « Le Camere altresì autorizzano per legge la ratifica e l'esecuzione degli accordi internazionali, comunque stipulati, che siano relativi alla concessione di basi o di altre installazioni fisse alle forze armate di paesi stranieri, nonché alle installazioni di passaggio e produzione di armi o parte di armi nucleari, batteriologiche e chimiche sul territorio della Repubblica. Le leggi di cui al comma precedente sono sottoposte a *referendum* popolare abrogativo, qualora entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda un quinto dei membri della Camera, o 500 mila elettori, o cinque consigli regionali ».

Facciamo nostre le conclusioni del Movimento per la pace e le riproponiamo a questa Commissione.

Per quanto riguarda tutta una serie di articoli, ho ricevuto soltanto poco fa il documento elaborato dal gruppo interparlamentare delle donne ed ho potuto dare soltanto una rapida scorsa alle proposte in esso contenute. Mi pare che si tratti di notazioni di rilievo, che mi sentirei di condividere; ma desidero rileggerle con maggiore attenzione e pronunciarmi in sede di stesura del nostro documento.

Per quanto si riferisce all'articolo 21, ci sembra abbastanza interessante il fatto che sia stato posto in una nuova luce il problema della « banca dati ». Riteniamo però che debba essere eliminato qualsiasi riferimento ai minori, perché attraverso tale via si reintroducono, per la verità, forme censorie, mentre noi siamo per l'assoluta libertà di espressione di qualsiasi genere.

Diamo un nostro consenso di massima alla formulazione dell'articolo 24 presente nella relazione, nonché alla formula-

zione dell'articolo 32, che ci pare accettabile e sulla quale interverremo in concreto, ed alla formulazione dell'articolo 98-bis.

Non siamo d'accordo sulla proposta di soppressione delle condizioni nella formulazione dell'articolo 24. Riteniamo, infatti, che le condizioni debbano essere stabilite.

Se si tratta di togliere dei limiti alla possibilità di riparazione, siamo assolutamente d'accordo. Se, invece, si tratta di restringere tale possibilità, non siamo d'accordo.

Quanto all'articolo 25, ne condividiamo lo spirito. In esso viene, per così dire, costituzionalizzato il contenuto dell'articolo 2 del codice penale. Ma bisognerebbe essere più chiari, perché l'articolo 2 del codice penale rende una situazione complessa: tanto è vero che, per quanto riguarda la nuova legge sulla carcerazione preventiva, vi è stata una lunga discussione come applicarla, quando applicarla ed a chi applicarla. Noi saremmo per una costituzionalizzazione del principio, secondo cui si applica la legge più favorevole al reo; altrimenti, si ripropone la situazione determinata dal terzo comma dell'articolo 2 del codice penale, che ha comportato il sorgere più che la soluzione di nuove questioni.

Non siamo assolutamente d'accordo sulla formulazione del secondo comma dell'articolo 25 anche perché, se non ricordo male, la materia delle misure di sicurezza è già regolamentata dall'articolo 199 del codice penale. Inoltre, riteniamo opportuna una abolizione di questo istituto, nel cui ambito sono ricompresi i manicomi giudiziari e le colonie, che darebbe adito a soprusi quand'anche fossero introdotte alcune garanzie di natura giurisprudenziale.

La formulazione dell'articolo 102 (« Materie specifiche che non incidono sulla libertà personale possono essere deferite con legge alla competenza di organi non giudiziari ») non ci trova consenzienti; riteniamo, infatti, non auspicabile la presenza di giudici che, non facendo par-

te dell'ordinamento giudiziario, non devono rispondere complessivamente alla legge. Ciò comporterebbe — si parla nel testo di contraddittorio tra le parti — la violazione del principio di imparzialità e di terzietà relativamente ad una serie di materie.

Da questo punto di vista sentiamo come nostro preciso dovere ribadire alcune questioni di principio, che riteniamo di assoluta importanza. Infatti, mentre oggi si parla unicamente degli incidenti stradali, non vorrei che, attraverso quel varco, se ne aprissero altri nell'ambito di questioni più importanti, che spesso nel passato sono state oggetto di discussione: mi riferisco al diritto al lavoro. Anche in questo ambito potremmo giungere a forme di arbitrato sottratte alla giurisdizione.

Per quanto riguarda l'articolo 98, consideriamo necessaria la modifica del divieto di iscrizione ai partiti politici da parte dei magistrati. Posso comprendere un simile orientamento per i componenti dell'esercito e della polizia, ma non per i magistrati, la cui indipendenza dovrebbe essere garantita dalla legge attraverso l'organo di autogoverno.

Il sistema delle autonomie presenta una serie di problemi, che sono stati sollevati anche dai presidenti delle regioni. Tuttavia, mi preme soprattutto dire che non siamo assolutamente favorevoli alla introduzione di un sistema maggioritario all'interno dei comuni, né alla elezione diretta del sindaco. Viceversa, vedremmo con favore l'estensione della proporzionale, in quanto proprio nei piccoli centri del nostro paese possono nascere istanze ed esigenze non raccolte dai partiti; ciò favorirebbe la costituzione di forme spontanee di aggregazione che potrebbero esprimere il sindaco e costituire, in tal modo, un meccanismo per rompere il sistema dei partiti.

Siamo contrari alla formulazione dell'articolo 81 contenuta nel documento, per l'assoluta mancanza di quella chiarezza e quella semplicità cui dovrebbero ispirarsi le norme costituzionali. Trovia-

mo, anzitutto, inopportuna la utilizzazione della nomenclatura « spese correnti » e « spese in conto capitale »; tutti sappiamo che in politica finanziaria la definizione di questi concetti risulta spesso oscillante, per cui la loro introduzione nel testo costituzionale potrebbe ingenerare diverse perplessità. In secondo luogo, la formulazione proposta finisce per irrigidire un meccanismo che non può essere sclerotizzato. Infine, si prevede un intervento della Ragioneria, organo tecnico del Ministero del tesoro, che giudico inopportuno all'interno di una norma costituzionale.

Signor Presidente, vorrei concludere richiamando l'attenzione sul problema relativo all'articolo 39, con riferimento al quale abbiamo oggi ricevuto i documenti dei sindacati e della Confindustria. In primo luogo, vorrei esprimere un'osservazione circa l'uso che, anche sulla base di consultazioni con operatori del diritto, giudichiamo improprio della parola « obbligo », a proposito della registrazione stabilita per i sindacati.

PRESIDENTE. Si tratta di un onere.

FRANCO RUSSO. Il secondo comma dell'articolo in questione recita: « L'ordinamento interno e l'attività dell'organizzazione sindacale devono ispirarsi al metodo democratico ». Quando si afferma che il sindacato risponde semplicemente ai suoi iscritti, si intende dire che questi ultimi decidono sul carattere democratico o meno di una determinata attività. La presente formulazione, viceversa, introduce il principio secondo cui qualcuno all'esterno sarebbe abilitato a giudicare il contenuto dell'attività dell'organizzazione sindacale: ciò significherebbe legittimare l'ispezione da parte del corpo politico sul sindacato. Non a caso, signor Presidente, in una precedente stesura della relazione si prevedeva la possibilità che il Senato impugnasse i contratti e credo che questo fatto metta in luce la volontà che animava alcune forze politiche di esercitare un controllo sul sindacato. Riteniamo, dunque, opportuno man-

tenere un unico riferimento all'ordinamento interno come sola vera garanzia nei confronti degli associati. Confesso che la formulazione del presente articolo è piuttosto complicata; parlando a titolo personale, posso dire che mi oriento verso una formulazione « secca », che suoni del seguente tenore: « L'organizzazione sindacale è libera. Il suo ordinamento interno deve ispirarsi al metodo democratico ». Si tratta di una riformulazione del primo comma in quanto, relativamente al problema dell'*erga omnes*, è ormai invalsa una prassi, con riferimento ai principi equitativi di cui all'articolo 36, in base alla quale il giudice prende come punto di riferimento i contratti collettivi. Ciò non toglie che il problema dell'efficacia *erga omnes* è acuto: proporremo — se non dovesse essere accettata dai miei compagni di partito questa formulazione « secca » — l'abrogazione del secondo comma, nella nuova formulazione, e la modifica dell'attuale formulazione del terzo comma, ispirata a questi principi: innanzitutto la previsione che l'efficacia obbligatoria generale dei contratti collettivi non può derogare alla legge. Accade, infatti, che i contratti collettivi derogano a pattuizioni — il che è legittimo in quanto le organizzazioni possono anche contrattare in *peius* —, ma non possono contrattare in *peius* diritti inderogabili; inoltre, non sia consentito alla legge ordinaria di definire i criteri di rappresentatività del sindacato (numero degli iscritti e carattere democratico dell'ordinamento interno), in quanto ciò significherebbe lasciare, ad una maggioranza qualsiasi, di determinare qual è il miglior sindacato.

Riteniamo necessaria una modifica dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori per consentire ad aggregazioni minori, che non facciano parte delle formazioni nazionali, ma siano presenti sul piano provinciale, la legittimazione a partecipare alla contrattazione e a godere delle garanzie previste dallo Statuto stesso. Ci muoviamo sul piano politico, e associativo in generale, con una metodologia che favorisce l'espressione e la garanzia della base rispetto ai vertici e agli apparati.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, siamo per l'applicazione della proporzionale pura, studiando — con l'aiuto degli uffici — un meccanismo che traduca i voti elettorali in seggi parlamentari: siamo quindi per l'esaltazione della proporzionale, non per un suo ridimensionamento, conservando, comunque, il voto di preferenza per non dare maggior potere ai partiti.

Signor Presidente, spero, nonostante le mie valutazioni di dissenso di aver

dato un contributo di chiarezza se non altro per quanto concerne le nostre posizioni.

PRESIDENTE. Avverto che nelle sedute di domani, dopodomani e venerdì si concluderà l'esame dello schema di relazione conclusiva. Invito quindi coloro che intendono ancora intervenire, ad iscriversi a parlare al più presto, presso la segreteria della Commissione.

La seduta termina alle 18

42.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 DICEMBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:			
	PAG.	MAFFIOLETTI	761
PRESIDENTE	761, <i>passim</i>	LIPARI	766

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16.

LIPARI, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta del 4 dicembre 1984.

(È approvato).

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito dell'esame della relazione conclusiva ».

Prima di dare inizio ai lavori della seduta odierna, invito i colleghi che desiderino presentare proposte modificative dello schema di relazione, a farlo entro il 13 dicembre 1984.

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

MAFFIOLETTI. Onorevole Presidente, trascurerò gli elementi in positivo contenuti nella relazione per sottolineare le parti che vedo negativamente e criticamente e mi limiterò a guardare sotto questo punto di vista una questione che riveste a mio giudizio una notevole importanza, quella relativa alla pubblica amministrazione. È una questione che nel merito specifico è sottratta alla competenza primaria della Commissione ed è lasciata alla normale attività legislativa, ma l'esclusione, che non è assoluta perché restano affidati alla Commissione gli indirizzi relativi ai rilievi costituzionali del problema della pubblica amministrazione, non sottolinea la marginalità, ma, al contrario, l'importanza del problema. Infatti, quando abbiamo varato i testi relativi alla costituzione di questa Commissione e abbiamo concordemente sot-

tolineato che il Parlamento avrebbe dovuto seguitare ad occuparsi di pubblica amministrazione, lo abbiamo fatto evidentemente perché riconoscevamo tutti che il problema era urgente, indifferibile, rilevante e che in ordine ad esso i problemi e le soluzioni erano già definiti, essendo per altro già disponibile presso il Parlamento un materiale notevole. Da questo punto di vista noi ci dobbiamo occupare delle questioni relative all'assetto istituzionale, ma non possiamo trascurare che c'è un grandissimo vuoto che condiziona molti problemi istituzionali, la stessa credibilità, come si dice comunemente, delle istituzioni, perché questo rappresenta il tramite essenziale attraverso il quale lo Stato dovrebbe collegarsi con i cittadini, individuare l'interesse del singolo, tutelarlo e soddisfare interessi generali per quanto riguarda le attività di Governo.

Non c'è nessuna pretesa da parte mia di volere ricercare nella relazione conclusiva, relativamente alla pubblica amministrazione, proposte e soluzioni già definite, ma almeno la rilevanza del problema avrebbe dovuto acquisire, a mio giudizio, uno spicco maggiore. Occorreva vedere tutto il valore che la questione ha per il rinnovamento e il funzionamento dello Stato, direi anche per il funzionamento oggettivo dello Stato. Chiedo scusa ai colleghi se adopero termini inventati da me per accennare alla distinzione tra quello che attiene alla volontà politica e al modo in cui si trasmette la decisione politica in termini di amministrazione, per mettere l'accento soprattutto su quella sfera di attività amministrativa che obbedisce alle regole di diritto, alla legislazione, ed è incaricata di portarle

ad esecuzione. Quindi l'amministrazione, al di là di quello che è il funzionamento del sistema politico, costituisce la parte oggettivamente più garantita, più legata alla legislazione, quella che è o dovrebbe essere meno influenzata dalla decisione politica in senso stretto. In definitiva, la questione relativa alla pubblica amministrazione è essenziale per ristabilire regole di diritto valide per tutti, sottratte alla logica partitica in senso stretto.

Da questo punto di vista c'è una sottovalutazione nella relazione: in essa, infatti, non si avverte l'importanza della questione. È una sottovalutazione che si manifesta con una considerazione breve, di poche righe, quasi rituali, che si leggono a pagina 66.

Ritengo che questo sia un fatto negativo e da superare. È una sottovalutazione che critico perché in tal modo si disconosce la gravità della situazione in cui siamo e il peso che ha l'inadempienza governativa, che va messa in risalto, anche se vi sono indifferenze del Parlamento che non vanno taciute: quella del Governo non è solo una inadempienza costituzionale, storica, ma politica e attuale in quanto c'è stato un momento alto che ha segnalato la ripresa del dibattito sulla pubblica amministrazione (tutti comprendono che io alludo al rapporto Gianini), poi c'è stata una caduta, che non so se definire rovinosa, oggettivamente constatabile.

Nella relazione c'è anche una sottovalutazione che riguarda i lavori di questa Commissione. Infatti, noi dovremo dare degli indirizzi al Parlamento: se non riempiamo con connotazioni critiche forti e argomentate questa lacuna non so con quale speranza noi potremo rivolgerci al Parlamento per dargli indicazioni, quando sappiamo che quest'ultimo ha già formulato indirizzi in materia che non hanno avuto nessun seguito, e ci troviamo quindi di fronte ad una inadempienza che mette in gioco parecchie questioni di portata generale.

Il Parlamento, ripeto, ha formulato indirizzi in questa materia, ma non è stato ricordato nella relazione che in proposito è stato espresso un voto unanime da par-

te del Senato. È un fatto questo che ha un significato importante, tanto più in una fase in cui si registra una riacutizzazione della lotta politica e il Parlamento non riesce più da tempo ad esprimere voti unitari. È importante, ripeto, che sulla pubblica amministrazione tutti i partiti si siano riconosciuti in un documento, che ha dettato indirizzi al Governo e ha fornito anche indicazioni per l'attività legislativa. È un fatto che non possiamo trascurare e che non possiamo confinare nelle cose marginali, nelle cose che sono attratte da quella logica di attività ordinaria che, come abbiamo detto, riguarda la pubblica amministrazione perché questo ha rilevanza complessiva, visto che, tra l'altro, non si tratta di segnare pedantemente le singole inadempienze ma di registrare che c'è un vuoto complessivo, le cui conseguenze sono gravi e riguardano il funzionamento delle istituzioni.

Poco fa ho parlato del rapporto Stato-cittadino ma adesso accenno alla esecutività dei programmi messi in forse dalla distanza che esiste tra legislazione ed amministrazione attiva. Dico anche che una amministrazione che permane in uno stato di degrado è incapace di registrare gli inconvenienti stessi della legislazione e di segnalarli tempestivamente. Abbiamo tutti sotto gli occhi l'esempio della carcerazione preventiva, l'esempio della legge di riforma sanitaria come tanti altri esempi di casi in cui bisogna tornare su leggi generali perché l'amministrazione fatica ad avere notizie, avvertimenti ed allarmi e a documentare le incongruenze e le inadeguatezze della legislazione, quindi a dare esecuzione alla legislazione stessa in maniera puntuale.

Questa questione, in terzo luogo, incide sulla quantità della legislazione. Non rifaccio la storia perché la conosciamo tutti e mi limito a dire che la frammentarietà è uno dei fattori della crisi della legislazione: le leggi-provvedimento derivano anche dal fatto che le amministrazioni agiscono per corpi separati, a volte per microsettori ed anche per il Parlamento si determina, di riflesso, un peso poiché in qualche modo anche noi aderiamo

mo a questa partizione dell'amministrazione mediante la suddivisione, criticata da tutti ma tuttora vigente, delle Commissioni parlamentari.

Quindi sono tanti i motivi per registrare le conseguenze di questo degrado dell'amministrazione, non ultimo quello di una incontrollabilità della spesa e dell'assenza di una politica unitaria del personale, con conseguenze anche finanziarie. Influenze negative evidenti sono sotto gli occhi di tutti e quindi nella relazione avrebbe dovuto essere fortemente sottolineata questa indicazione critica, stabilendo anche una rilevanza politica della questione amministrativa. Questa invece è vista come un affare che debba in qualche modo essere trattato dagli specialisti, dagli amministrativisti. Si tratta di una separazione gravissima anche sul piano concettuale e io credo che non vedere l'importanza politica dell'intreccio tra Governo ed amministrazione sia una lacuna che dobbiamo in qualche modo colmare. L'istituzione Governo va studiata: noi l'abbiamo esaminata sotto diversi punti di vista, ma a mio giudizio sotto il profilo del Governo come amministrazione c'è stata una debolezza; forse si è trattato anche di una debolezza nel dibattito, ma allora questa avrebbe dovuto essere affrontata e segnalata, questo fatto politico avrebbe dovuto essere fortemente sottolineato. L'intreccio ministeri-Governo è essenziale — non lo devo certo argomentare — ma si è visto che, a questo proposito, c'è stata una certa trascuratezza, che non può non essere politica, dopo che il rapporto Giannini ha segnato l'inizio di una metodologia a vasto raggio, con relazioni che poi sono tornate ad avere una specie di quadro complessivo: parlo della relazione della Commissione Piga, che ha compiuto un ottimo lavoro. Non è che io condivida tutte le conclusioni cui è pervenuta la Commissione Piga, ma devo riconoscere che si è trattato di uno studio serio che ha dato indicazioni non solo per il riaccorpamento dei ministeri — terreno sul quale le opinioni sono state tante e diverse nel corso degli anni — ma per quanto riguarda il livello degli uffici e la

loro qualità, la loro comunanza sul piano dell'amministrazione orizzontale, la loro specificità, i loro moduli organizzativi. Si tratta dunque di una base di approfondimento seria e di un materiale che — unito ad altri, derivati dagli studi che hanno fatto da corollario al rapporto Giannini — costituisce un qualcosa che non può rimanere inerte. Noi, nella discussione svoltasi in questa Commissione, abbiamo cercato di dare un contributo e non c'è proporzione tra quanto abbiamo in qualche modo manifestato e l'eco che se ne trova nella relazione; tanto più che noi abbiamo aggiunto alla problematica propria del rapporto Piga una problematica per certi versi nuova — dico per certi versi perché non abbiamo inventato né preteso di inventare niente —, abbiamo cioè posto l'accento sul problema della flessibilità, della mobilità dell'organizzazione. Si tratta di un elemento in più rispetto agli studi tradizionali, elemento che deve stimolare il legislatore ad appropriarsi di questa materia, che tradizionalmente è stata consegnata in maniera acritica all'esecutivo. Nonostante il costituente richiami questo argomento in norme che hanno ripristinato il vecchio impianto della visione dell'amministrazione, le norme costituzionali — viste nel loro complesso — spingono invece ad innovare, a reinterpretare e a vedere nel concreto una amministrazione affidata normativamente alla legge ordinaria come un qualcosa che va modellato sulla struttura di uno Stato moderno e per i fini economico-sociali di uno Stato moderno. È possibile fare ciò in base alla Costituzione vigente, perché non vi è alcuna norma che lo impedisca; noi abbiamo aggiunto il criterio della mobilità e della flessibilità delle strutture. Come acquisirlo, come garantire che l'amministrazione italiana non sia più così rigida così immutabile da sopravvivere ai fini stessi che la costituiscono? Noi ci siamo sforzati di indicare qualche soluzione a questo problema di rilievo politico, e riteniamo che abbia rilevanza l'intreccio anche con la questione più ampia della delegificazione, da noi

largamente discussa. La flessibilità delle strutture, la loro mobilità in rapporto ai programmi, evocano immediatamente il tema della delegificazione, perché non c'è dubbio che uno degli elementi di rigidità del sistema amministrativo italiano sia rappresentato dalla sua stretta dipendenza dalla legge, anche se non tutto è riconducibile a questo problema.

Per quanto riguarda, dunque, le indicazioni e le proposte della relazione io non giudico positivo il fatto che in materia di delegificazione si demandi un potere normativo generale al Governo anche in deroga a leggi vigenti, comprendendovi genericamente il tema dell'organizzazione amministrativa. Non condivido questa impostazione — l'ho già detto nell'intervento che ho fatto e non mi voglio ripetere — anche per le esperienze negative che abbiamo fatto in questo campo: nel corso di questi ultimi anni si sono avute diverse manifestazioni di questa autonomia, sono stati emanati diversi decreti ministeriali che hanno specificato strutture amministrative, le hanno cambiate, le hanno modellate nell'ambito del sistema legislativo, ma si è trattato di modifiche di poco rilievo, talvolta improduttive, spesso criticate o criticabili da parte degli studiosi e criticate anche in Parlamento — perché molte cose non sono andate nel verso giusto —.

Sottoporre ad un procedimento di delegificazione la materia dell'organizzazione amministrativa è tema che accettiamo come una giusta esigenza; credo però che affrontando il tema delle fonti normative e della delegificazione sia necessario acquisire un principio di distinzione. È vero che questo problema della delegificazione si inserisce nella più vasta tematica del processo di aggiornamento dei contenuti della legge e, diciamo così, anche della fattibilità delle leggi in senso più ampio; tuttavia individuare in questo quadro, genericamente, una potestà regolamentare del Governo (anche in deroga alla legislazione vigente) di provvedere all'organizzazione degli uffici è troppo pericoloso e io personalmente non condivido tale facoltà così generaliz-

zata. Al contrario, ritengo che occorra distinguere tra organi a rilevanza esterna (dei quali la legge determini la disciplina, la funzione, ed i criteri di identificazione), organi che hanno quindi rapporti con i cittadini e con gli interessi esterni all'amministrazione; organi che, in qualche modo, reclamano una certezza di diritti e di rapporti giuridici; organi che hanno carattere interno o che sono privi di caratteri di rilevanza esterna (anche nei rapporti con i cittadini) e siano disciplinati con regolamento di organizzazione.

In altre parole, io considero una delegificazione in questo campo circoscritta dalla legge con condizioni e garanzie particolari, queste ultime tali da abbracciare due versanti: quello dei cittadini, che hanno diritto alla certezza nei rapporti con l'Amministrazione, e quello del Parlamento, in quanto le strutture amministrative sono volte a rendere esecutiva la legislazione. Pertanto, mi riferisco a condizioni e garanzie particolari: contro gli abusi dei poteri dell'Esecutivo e dirette ad evitare che questo strumento di elasticità nell'organizzazione sia usato in modo distorto. Del resto, quando noi concediamo deroghe alla legislazione, nei fatti viviamo delle esperienze negative. Al riguardo, cito le deroghe alla legge finanziaria per le assunzioni di personale. Si è stabilito di provvedere, in quei casi, con decreto del Presidente del Consiglio: ebbene, dal 1983 al 1984 vi sono state 81 mila assunzioni senza alcuna programmazione, senza un'idea. Senza dubbio, si è proceduto tramite il varo di provvedimenti — sotto la spinta delle singole amministrazioni — assunti sulla base di criteri discutibili. Debbo constatare con allarme che numerosi ministeri ormai redigono i disegni di legge relativi all'organizzazione del personale con piena libertà: vi sono almeno otto o nove dicasteri che hanno predisposto disegni di legge i quali prefigurano i vari livelli funzionali in modo libero, nonostante l'esistenza di una legge-quadro e di una Commissione paritetica istituita per definire il disegno complessivo delle qualifiche. Quindi, gli

esempi che abbiamo di fronte sono allarmanti.

Nel quadro attuale, a mio avviso, l'impianto costituzionale vigente non ha bisogno di grandi modificazioni, essendo già sufficiente la riserva di legge relativa, per andare verso un processo di garantita delegificazione; e quest'ultima può essere disciplinata tramite indicazioni legislative specifiche e non ricondotte ad una disposizione costituzionale che autorizzi in generale il Governo ad emanare norme giuridiche. Vale la distinzione, mi chiedo, fra ordinamento e organizzazione? Non so se tale partizione sia troppo teorica e se sia sufficiente; ma io credo di aver indicato un criterio: la legge, comunque, deve definire ambiti e regole per autorizzare il Governo ad esercitare il potere regolamentare. In tal senso, non mi soddisfa la proposta, avanzata nella relazione, di modifica dell'articolo 95 della Costituzione. Sono infatti del parere che tale norma rimanga valida nella sua attuale struttura: semmai, dovrebbe essere aggiunta la dizione: « altre unità amministrative » perché — ho già svolto questo argomento, lo richiamo solo sinteticamente — se vogliamo prevedere un'organizzazione amministrativa che non sia solo verticalizzata, nella Costituzione bisogna accennare che l'ordinamento è composto dai ministeri, dalla Presidenza del Consiglio e da altre unità amministrative (che possono essere anche quelle che abbiamo sommariamente indicato come amministrazioni collegate ad obiettivi determinati, cioè che si compongono in capo alla responsabilità di un ministro e poi rifluiscono nell'organizzazione generale quando quello scopo sia stato conseguito).

L'articolo 97 della Costituzione contiene un enunciato che ha tuttora validità: infatti, l'affermazione che l'organizzazione della pubblica amministrazione si realizza sulla base di norme di legge, corrisponde allo schema cui prima ho accennato (una legge di organizzazione generale che detti disposizioni affinché poi, in un ambito determinato, il potere regolamentare possa essere esercitato).

Del resto, la dottrina ha unitariamente, armonicamente interpretato sempre la riserva di legge in senso relativo, ed è lecita la disciplina di una potestà regolamentare che fino ad ora si è svolta qua e là in modo disordinato, identificando gli uffici e gli ambiti che possono essere disciplinati dal potere esecutivo mediante regolamento. Quindi, il provvedimento di cui si tratta può essere un provvedimento dell'Esecutivo; ma un'altra condizione importante è che esso non sia frammentario, non sia circoscritto a singoli casi, ma sia un provvedimento di organizzazione in base ad un programma, abbia quindi un respiro generale. Per tale motivo noi avevamo ancorato questa visione della delegificazione ad una programmazione politica da parte del Governo: quest'ultimo, quando si costituisce e presenta un programma, può proporre che il numero e le attribuzioni dei singoli ministeri varino e in quella sede, quindi, il potere regolamentare ha un innesto, una legittimazione nell'investitura programmatica che il Governo riceve in sede parlamentare.

Vi è poi il problema di altre garanzie. Ad esempio, si è parlato dell'impugnativa dei regolamenti: si può individuare un altro terreno di garanzie e anche in questo caso, va indicata una problematica da studiare forse in maniera più approfondita. Ma, certamente, occorre definire forme di garanzia di vario tipo sotto questo profilo.

Inoltre, L'Amministrazione non può essere considerata soltanto sul piano delle strutture, ma va vista in senso dinamico, nel momento in cui opera i controlli ed arriva alla periferia, al cittadino. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto è importante la notazione, anch'essa innovativa, di un'Amministrazione non considerata soltanto come un insieme di modelli ministeriali, bensì come un'organizzazione periferica dello Stato, in un grande sforzo che il legislatore dovrebbe compiere per giungere a ridisegnare un'organizzazione periferica diversa da quella tradizionale, che cioè sia orizzontale e più collegata, ed a prevedere il ruolo del

commissario di Governo al di fuori della sfera del controllo, ma inserito nel quadro delle funzioni di coordinamento. Anche su questo piano, quindi, si dovrebbe prevedere un riordinamento oggi impedito da una verticalizzazione che l'organizzazione ministeriale produce anche in sede periferica, in quanto non vi è alcuna connessione tra un ufficio finanziario ed un ufficio dello Stato di altra natura, non vi è alcun rapporto tra il modo in cui i programmi vengono concepiti al centro e il modo in cui opera l'amministrazione statale in periferia. Vi è una figura sopravvissuta, quella del prefetto, che è un rappresentante del Governo in provincia; ma vi è il commissario di Governo nella regione che ha invece i caratteri per poter operare sul terreno del coordinamento dell'Amministrazione in rapporto anche all'ordinamento regionale.

Ho accennato anche all'aspetto dinamico che riguarda i controlli: anche questo è un tema essenziale, perché non basta dire — come è stato detto molte volte, e come si afferma giustamente nella relazione — che il controllo non deve più essere visto in termini formalistici. Anche sotto questo profilo occorre andare più a fondo, stabilire un'esigenza fondamentale: vale a dire che il controllo deve essere svolto sui risultati, sull'andamento complessivo dell'Amministrazione. Ed è importante che si scuotano le acque morte. Sono troppi anni che si fanno convegni di studio sulla riforma dei controlli e niente si vede di concreto. C'è un problema di controlli interni all'amministrazione che riguardano le ragioni centrali presso i singoli ministeri e il ruolo del Ministero del tesoro, in presenza di un controllo esterno, che è quello della Corte dei conti. È certo che questo insieme di controlli non ha reso in termini di speditezza, di efficienza e di risultati della pubblica amministrazione, quindi non è concepibile che l'importante questione dei controlli venga considerata marginalmente come avviene per qualcosa che ritualmente deve essere richiamato per completare un discorso: essa va invece segnalata come un fatto che deve scuotere l'at-

tenzione, perché interessa del resto non solo i settori dell'amministrazione in senso proprio, ma anche il governo dell'economia e tanti altri settori in cui l'intervento pubblico ha bisogno di un controllo che riguardi l'efficienza complessiva e i risultati; non deve per altro trattarsi di un controllo penetante, perché questo farebbe sfuggire dallo Stato e tenderebbe poi a soluzioni di tipo privatistico, in contrasto spesso con la natura pubblica dei conferimenti e delle dotazioni che danno vita alle singole istituzioni. Ripeto, necessitano controlli sui risultati

Bisogna anche sottolineare che la Corte dei conti è inadeguata a svolgere questi controlli e che il Parlamento da solo non può svolgerli, non avendo un'attrezzatura e un sostegno organizzati per istruire i modi e le forme dei controlli stessi. In altri termini bisogna anche pensare che organi di controllo nuovi, tecnicamente diversi e professionalmente qualificati, possano svolgere un'attività finalizzata ed un controllo svolto dalle assemblee rappresentative.

Esiste un problema dell'amministrazione, che sollevo sotto diversi profili e aspetti; a grandi linee esso deve essere tratteggiato come una questione politica da affrontare e risolvere poiché altrimenti si rende discutibile tutto il discorso istituzionale, che ha un suo sostegno sul fatto che l'amministrazione funzioni. Anche l'ampliamento dei diritti soggettivi, la ricerca dei nuovi diritti, la tutela di questi attraverso le norme, sarebbero vani, se questa tutela non fosse attuabile sul piano dell'amministrazione del corretto funzionamento dello Stato.

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

LIPARI. Presidente, mi limiterò ad alcune notazioni molto brevi, con particolare riguardo al capitolo della relazione che si intitola ai cosiddetti diritti di libertà e di partecipazione, per altro non senza aver premesso alcune considerazioni sul metodo dei nostri lavori che, pur essendo noi arrivati quasi alla fine della

vita fisiologica di questa Commissione, mi sembra opportuno fare.

Credo — e in questo porto la mia convintissima adesione alle considerazioni che faceva ieri il collega Scoppola — che noi, proprio in relazione alla funzione certamente significativa che la pubblica opinione e il Parlamento hanno assegnato alla costituzione di questa Commissione, non ci possiamo attestare sulla logica delle cosiddette divergenze parallele, per riprendere, capovolgendola, una frase celebre. Non possiamo limitarci, in altri termini, a prendere atto di alcune diverse posizioni emerse in questa Commissione e meccanicamente registrarle, consegnando poi a un voto finale globale una somma algebrica di queste divergenze.

Io credo — direi che interpreto in questo senso l'inserimento nella relazione di un articolato, sia pur uscito dalla elaborazione e valutazione dell'Ufficio di presidenza — che a un certo momento si debba passare comunque ad una indicazione e quindi ad una valutazione esplicita attraverso una votazione di questo articolato, altrimenti le nostre considerazioni avrebbero la stessa valenza delle molte che in questi mesi sono state fatte in Italia, in sedi universitarie e non, cioè di un discorso ad ampio raggio sulla crisi del sistema istituzionale.

In questo senso credo che i nostri interventi dovrebbero in questa ultima fase essere fondamentalmente rivolti ad una considerazione delle norme prospettate ed eventualmente ad una prospettazione di norme ulteriori rispetto a quelle già inserite nel documento, così come mi è sembrato abbia fatto il collega Vassalli, proponendo alcune proposte integrative, che per altro erano già emerse nella discussione di questa Commissione.

Ecco allora che mi risulta alquanto difficile capire quale sia stato il criterio in base al quale, nel documento che è stato sottoposto al nostro esame, alcune indicazioni sono consegnate in una forma di articolato, altre sono invece semplicemente inserite nel testo. Evidentemente c'è stata una valutazione presuntiva o una valutazione registrata rispetto alle

presenze dei membri di questa Commissione in concreto partecipanti ai lavori dell'Ufficio di presidenza, che ha indotto a ritenere alcune indicazioni già appoggiate da una maggioranza, altre ipotesi no; ciò almeno per quanto personalmente mi riguarda, mi mette in una situazione di obiettivo imbarazzo, essendo stato disponibile ad altre indicazioni o integrazioni e non essendo in ipotesi concorde con alcune che qui sono esposte.

Mi dichiaro quindi fin d'ora disponibile a fornire, d'intesa con altri nostri colleghi e nel tempo breve che è stato dato dal Presidente all'inizio di questa seduta, alcune indicazioni integrative nell'ipotesi che esse possano costituire oggetto di un sia pure sintetico dibattito, prima della chiusura dei lavori di questa Commissione.

Io credo che non dobbiamo semplicemente registrare la crisi del sistema, ma, proprio nello spirito del significato che questi lavori possono assumere anche dal punto di vista dell'interpretazione futura dello stesso testo costituzionale, fino a che esso non risulti modificato, chiedo che le indicazioni della Commissione vengano sottoposte a votazione, per garantire loro il necessario significato indipendentemente da quale potrà essere il recepimento delle nostre indicazioni in sede generale. Questo mi sembra tanto più indicativo anche in considerazione del fatto che qualche membro della Commissione ha espresso già una sua forma di dissociazione dai lavori della stessa e ciò mi sembra squilibrato rispetto alla posizione di tutti, in quanto, per esempio, il collega Rodotà ha certamente concorso in prima persona alla formulazione di alcune delle norme relative al capitolo dei diritti civili e sulla partecipazione; mi sembrerebbe quindi alquanto anomalo che chi non partecipa alla approvazione formale del documento trovi in esso recepite alcune precise richieste, mentre chi vi partecipa non abbia modo, nell'ambito di un dibattito concreto di proporre le proprie.

Ciò premesso, vorrei fare alcune brevissime considerazioni. Personalmente mi

sforzerò di prospettare fuori delle valutazioni che adesso mi riprometto brevemente di fare, alcune indicazioni riferite anche alla parte fondamentale di questo documento il cui valore di principio, in chiave positiva, è stato già illustrato dal collega Ruffilli, cioè quelle relative ai problemi del rapporto Parlamento-Governo. Tuttavia sono convinto che se queste indicazioni la cui valenza positiva non può certamente essere negata, rimangono, in quanto tali, fine a se stesse, e non si saldano ad una considerazione di quadro più generale relativa al rapporto cittadino-istituzioni, cittadino-sistema dei partiti, c'è obiettivamente il rischio che esse possano finire per diventare, di contro alle intenzioni dei membri di questa Commissione, una forma di razionalizzazione perversa del sistema esistente; cioè in tanto si caricano di un significato in quanto siano appoggiate sulla piattaforma di un diverso modo di costruire il rapporto del cittadino con le istituzioni. Se questo non accade, cioè se non si fornisce questo ulteriore supporto al sistema, si possono obiettivamente determinare alcuni effetti che qualcuno in questa Commissione ha già enunciato, ma che dovrebbero essere ulteriormente chiariti approfondendo il discorso.

L'unico problema che è stato qui toccato, con riferimento al sistema dei partiti è consistito nella proposta di un secondo comma dell'articolo 49 della Costituzione, relativo ad un meccanismo di finanziamento anche privato. Concordo senz'altro con quella formulazione; reputo, tuttavia, che non si possa non aggiungere al primo comma anche un riferimento alla struttura democratica interna dei partiti. Sugerirei quindi di sostituire alla espressione dell'attuale testo del primo comma dell'articolo 49 « con metodo democratico », l'espressione: « con strutture e metodi democratici », il che non mi sembra vulneri in alcun modo l'autonomia delle singole posizioni di partito, ma corrisponda ad una esigenza avvertita all'interno di tutti i partiti politici. Mi sembra, oltretutto, che tale espressione costituisca una razionale *pendant* della analo-

ga formulazione che viene prospettata per la norma relativa ai sindacati.

PRESIDENTE. Prevedendo una legge che disciplini la struttura ?

LIPARI. Questo non lo prevede nemmeno la norma costituzionale attualmente vigente, quindi non è necessario indicarlo visto che già l'interpretazione che si è avuta della vecchia norma non ha posto problemi rispetto al metodo democratico; comunque, volendo, si potrebbe anche inserire una riserva di legge a questo riguardo. Questo diventa tanto più essenziale, nel diverso modo in cui oggi si struttura il rapporto cittadino-Stato, attraverso quel ruolo delle strutture intermedie di cui ho parlato nel mio precedente intervento, quando il riferimento della democraticità delle strutture viene inserito nella norma riferita ai sindacati.

Per quanto riguarda il capitolo relativo ai diritti di libertà e di partecipazione, la mia impressione è che alcune delle proposte normative che sono state formulate abbiano un valore più di forma che di sostanza. Personalmente non ho riserve rispetto alla formulazione proposta per il secondo comma dell'articolo 29 della Costituzione, laddove si propone di sostituire la dizione: « con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare » con « nell'unità familiare », anche se mi rendo conto che se questa diventasse, per ipotesi, nell'immediato, una norma costituzionale, si potrebbero determinare degli effetti di segno opposto a quelli auspicati dei proponenti; infatti mentre la giurisprudenza ha ormai pacificamente inteso quel tipo di formulazione come una *endiadi*, nel senso che non si può dare parità se non in funzione dell'unità e non si può dare unità se non fondata sulla parità, la nuova formulazione, letta in chiave di interpretazione storica del rapporto fra le due formulazioni, potrebbe suscitare in qualche interprete estemporaneo l'idea che si sia inteso fare qualcosa di diverso rispetto a quello che era un risultato conseguito. Peraltro, siccome questa certamente non è l'intenzione di

nessuno di coloro che hanno formulato la nuova norma, io non ho difficoltà a ritenerla conveniente.

Mi sembra invece non altrettanto condivisibile la formulazione proposta per gli articoli 36 e 37 della Costituzione. Per quanto riguarda l'articolo 36 la proposta di modifica è anche in questo caso più di forma che di sostanza, anche se mi sembra che la Commissione femminile costituita presso la Presidenza del Consiglio abbia assegnato eccessivo valore a questa formulazione per cui si specifica che il lavoratore deve essere il lavoratore-lavoratrice o il lavoratore uomo o donna.

Il tipo di formulazione proposto è veramente una sorta di residuo, se così possiamo dire, di una cattiva cultura del femminismo. Scherzosamente dicevo al presidente di quella Commissione che, a voler operare in questa logica, allora dovremmo proporre una norma di legge perché nelle riedizioni del romanzo di Musil si dica non più « L'uomo senza qualità » ma « L'uomo e la donna senza qualità »: questo è il tipo di logica nella quale una proposta di questo genere si inserisce. Comunque, per quanto riguarda l'articolo 36, salvi gli effetti che sono legati ad una certa applicazione giurisprudenziale, non ci sono effetti sostanziali: quindi, se ed in quanto la formulazione proposta venga ritenuta più opportuna, anche se non più congrua, non ho alcuna riserva, al riguardo.

Diverso è invece il discorso per quanto riguarda l'articolo 37. Mi rendo perfettamente conto che, nel momento in cui l'articolo 36 viene riferito non più semplicemente al lavoratore ma al lavoratore e alla lavoratrice, il testo del primo comma dell'articolo 37 perde significato, in quanto riferito soltanto alla donna lavoratrice. Però, così come proposto nella nuova formulazione del testo che abbiamo davanti, mi pare che quel comma determini un equivoco di fondo; innanzitutto un equivoco rispetto alla proposizione lessicale della norma perché, anche a voler equiparare il ruolo dell'uomo e della donna nella famiglia — ma di questo parlerò dopo —, una cosa è l'adempimen-

to delle funzioni della famiglia, altra cosa è la protezione assicurata al padre. Nella formula proposta si finisce per negare sostanzialmente un valore che dalla nostra Costituzione era stato recepito, cioè l'essenzialità del ruolo proprio della madre in quanto tale, cioè della donna nel suo ruolo tipico, e non certamente modificabile. Se procedessimo in questa logica allora dovremmo dire che si deve modificare anche il secondo comma dell'articolo 31, in cui si dice che la Repubblica protegge la maternità: perché non protegge anche la paternità? Voglio dire che se ci mettiamo sulla strada di questa interpretazione riduttiva del meccanismo dobbiamo cambiare anche altre norme. Capisco che adesso non è facile effettuare una proposta di modifica relativa al solo articolo 37, ed io mi ci proverò entro il termine stabilito per i nostri lavori se ed in quanto l'articolo 36 venga dettato con riferimento alla doppia posizione. Comunque non c'è dubbio che, nell'attuale formulazione, si determina una artificiosa sovrapposizione tra un ruolo che è la funzione dei coniugi, dei genitori all'interno della famiglia ed una forma di protezione anche del padre, che non ha nulla a che fare con la specifica protezione che l'ordinamento costituzionale deve invece dare alla figura della madre: salve le considerazioni che gli economisti possono sempre fare rispetto agli effetti perversi che una norma di livello costituzionale (anche se so bene che in questo senso vigono già norme di legge ordinaria) di questo tipo potrebbe determinare nei rapporti di lavoro, laddove anche rispetto all'uomo si cominciassero a produrre alcuni degli effetti purtroppo negativi che una cattiva legislazione a tutela della donna ha causato in ordine alla possibilità di accesso e lavoro della donna stessa, specialmente nel campo del lavoro privato, non pubblico, in funzione di una tutela che l'imprenditore assume rispetto a determinate garanzie.

Questo è un altro profilo che non è ora il caso di approfondire ma che, nel momento in cui non si discutesse più di un progetto di legge ordinaria ma dell'ipote-

si di un testo costituzionale, mi sembrerebbe per lo meno alquanto pericoloso.

Nella relazione si propone poi un comma aggiuntivo all'articolo 9 della Costituzione, relativamente al cosiddetto diritto all'ambiente. Insieme con i colleghi Rodotà e Giugni (con i quali ho svolto un lavoro comune a Bari, nel 1973, per i profili della tutela dello sviluppo della persona in rapporto alle tecniche giuridiche) mi sono occupato anche di questo aspetto relativo alla tutela dell'ambiente. Mi sembra tuttavia che, così come è formulata, la norma introduca alcuni criteri che non possono essere considerati di livello costituzionale: potrebbe essere sufficiente invece sostituire il secondo comma dell'articolo 9 dell'attuale Costituzione con la seguente formula: « La Repubblica tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della nazione ». Del resto, già in sede interpretativa noi siamo giunti ad un'affermazione di questo tipo.

A mio avviso, invece, si dovrebbe evitare accuratamente di inserire norme relative alla possibilità di intervento, nei procedimenti riguardanti l'ambiente, da parte di singoli o di associati.

Tale problema non può assumere rango costituzionale, anche se esso è stato già richiamato in altra norma; infatti, io ritengo che tali norme verrebbero ad essere per certi versi superflue o per altri versi riduttive. In primo luogo sarebbero superflue perché non si comprende cosa siano le « informazioni sullo stato dell'ambiente », essendo questa un'espressione che, per la verità, io non ho trovato sufficientemente illustrata nel testo che accompagna tale formulazione. Tra l'altro, essa mi pare alquanto ambigua, perché per « ambiente » non si intende soltanto lo spazio ecologico, ma anche quello costruito; e io non vorrei che si potesse utilizzare una norma di questo genere a tutela dell'ambiente già disaggregato, distrutto, già strutturato. A mio avviso, la norma sarebbe riduttiva in quanto sembrerebbe riconnettere ad una riserva di legge — almeno stando all'attuale formulazione — effetti che invece la nostra giurisprudenza ha già riconosciuto a partire

dal 1971-1972, all'epoca cioè della riconosciuta ammissibilità di una costituzione in giudizio dell'associazione « Italia Nostra ». Da allora, infatti, la giurisprudenza, sia pure in relazione alla specificità dell'interesse perseguito, e quindi lasciando ferma la norma fondamentale dell'interesse ad agire, ha ammesso l'azione in giudizio di organizzazioni costituite per la tutela dell'ambiente. Se questa norma oggi facesse parte del nostro sistema, si dovrebbe escludere questa tutela e si dovrebbe pertanto ritenere che quelle indicazioni giurisprudenziali non avrebbero dovuto essere accolte in mancanza di una esplicita previsione di legge. Quindi, in questo caso, sotto l'apparenza di una migliore tutela si definisce una forma di garanzia sostanzialmente riduttiva di risultati già conseguiti in sede processuale.

Le stesse considerazioni a mio avviso possono essere svolte con riferimento alla proposta modifica dell'articolo 24 della Costituzione, perché il discorso — che ci ha impegnati per tanti anni, che ha realizzato significative convergenze di giuristi di diversissima ispirazione sulla tutela degli interessi diffusi — non può certamente in quanto tale, essere costituzionalizzato, poiché la diffusività dell'interesse, per sua natura, esclude che vi sia il soggetto esponenziale del medesimo e, pertanto, bisogna pensare in chiave giuridica ad una forma di tutela dell'interesse diffuso che possa, al limite, legittimare anche il singolo all'azione giudiziale.

PERNA. È una direttiva per il legislatore: quale sarebbe la ragione che ne scongiurerebbe l'inserimento nella Costituzione?

LIPARI. Direttiva in che senso? Se essa diventa una direttiva in funzione della quale la tutela dell'interesse diffuso può essere riconosciuta soltanto all'organizzazione o al gruppo, e quindi si determina un criterio in forza del quale solo talune strutture possono rendersi portavoce di quegli interessi, si esclude un risultato che almeno una parte della dottrina più sensibile aveva già realizzato: la

possibilità che quella tutela fosse anche riconosciuta al singolo e non come portatore del suo interesse legittimo, ma degli interessi di tutta la collettività. Dall'interpretazione dell'attuale testo dell'articolo 24 della Costituzione o della proposta di integrazione dell'articolo 9, mi sembra che ciò sia escluso. In alternativa, tenterò di elaborare una formulazione che da questo punto di vista possa risultare maggiormente garantista: però, se in ipotesi la si portasse fino a quella forma di garanzia cui si è arrivati in sede interpretativa, cioè ad ammettere anche la possibilità di tutela del singolo, credo che diventerebbe inutile inserire tale norma nella Costituzione, in quanto questo diventerebbe un diritto essenzialissimo, nel sistema, e allora non vi sarebbe alcun bisogno di dare, al riguardo, direttive al legislatore.

Vi sono poi due norme che prevedono una nuova formulazione, su diversi presupposti, dell'articolo 21 e di quello che sarà l'articolo 21-*bis* ma che, attualmente, è integrato nel testo dell'articolo 21. Quanto a quest'ultimo, che tocca i problemi delle nuove forme di informazione, sono d'accordo circa l'opportunità di inserire una norma di questo tipo nell'ordinamento costituzionale perché — ne abbiamo parlato tante volte — sono mosso dalla stessa sensibilità che ha sospinto il collega Rodotà e gli altri colleghi nel formularla. Tuttavia, osservo che l'attuale testo dell'articolo 21 mi sembra discutibile da molti punti di vista. Non svolgerò adesso un'esercitazione puramente accademica consistente nell'individuare le contraddizioni presenti nel testo: attualmente, però, emerge una palese incoerenza tra i commi primo e quarto del testo, laddove nel primo si determina un'assoluta libertà di circolazione delle informazioni e nel quarto si pone limite a tale circolazione (non si comprende in funzione di quali criteri). Non si capisce, inoltre, come possa essere vietata la raccolta dei dati in funzione dell'utilizzazione: questa può essere vietata, ma il prevedere la raccolta dei dati in funzione dell'utilizzazione, come se vi fosse una possibili-

tà giuridica di valutare l'intento nel momento della raccolta stessa, non mi pare un criterio percorribile. E potrei fare anche altri riferimenti di questo genere. Non capisco come si possa vietare la raccolta di informazioni che non abbiano un rapporto diretto con i fini di una certa struttura pubblica, rapporto diretto che finisce per aprire un contenzioso complesso su cosa sia direttamente legato alla funzione di un certo settore della pubblica amministrazione o ad altri settori (mi collego anche a considerazioni che faceva poco fa il collega Maffioletti).

Tutto questo articolato nella sua attuale formulazione mi sembra che sia legato alla logica di una sorta di conflittualità potenziale costante tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Salvo una migliore proposta che eventualmente avvanzerò fra qualche giorno, direi che ci si potrebbe limitare a dire: « La legge stabilisce i criteri e i limiti in base ai quali è consentito alla pubblica amministrazione raccogliere, conservare e coordinare informazioni relative ai cittadini. È vietato ogni uso delle informazioni raccolte che possa implicare lesione di diritti fondamentali della persona e discriminazioni fra i cittadini ».

In sede costituzionale non andrei al di là di questo, perché si entrerebbe semmai in un gioco complicato e artificioso che ha costituito già oggetto di esame della Commissione Mirabelli sulla legge per la raccolta dei dati, alla quale ho partecipato e che è attualmente all'esame del Parlamento in sede di legislazione ordinaria, ma che non mi sembra meriti, oltre questi limiti, il rango di una costituzionalizzazione. Per quanto riguarda invece l'articolo 21-*bis*, mentre sono d'accordo, nonostante le conflittualità di questi giorni, a prevedere una normativa che in questo quadro inserisca anche i profili relativi al sistema della informazione televisiva, equiparando quel settore a quello della stampa a tutti gli effetti, sono invece assolutamente contrario (per la verità non ne ho capito nemmeno la motivazione), all'aver del tutto eliminato dall'articolo

21-bis la norma relativa alla tutela del buon costume.

Nella nota si sostiene che questo aspetto sostanzialmente sarebbe tutelato dal primo comma in funzione di un limite relativo alla tutela della persona.

Io non sono mai stato un teorico di queste tematiche, non mi sono mai occupato professionalmente del problema relativo al buon costume, ma direi che sono due cose qualitativamente diverse. D'altra parte, mi induce in qualche preoccupazione il fatto che, mentre la norma costituzionale del 1948 aveva recepito una tipica clausola generale, cioè una norma elastica per sua natura, sottoposta alle tensioni e agli adeguamenti del costume, la si voglia oggi eliminare dall'ordinamento costituzionale, con ciò quindi sostanzialmente negando che questo criterio di adeguamento abbia una sua forza diretta di incidenza sullo stesso contenuto della norma costituzionale e quindi di fatto ratificando un cambiamento di indirizzo. Se ci trovassimo di fronte a una norma che a livello costituzionale fosse una direttiva di tipo regolamentare, lo capirei, ma nel momento in cui ci troviamo di fronte a una norma che invece è una tipica clausola generale, che assume inevitabilmente negli anni ottanta una valenza diversa da quella degli anni cinquanta, non ritengo che debba essere cancellata dalla Costituzione, annegandola in questa previsione che non è più riferita alla tutela di una clausola che ritrova le sue coordinate nel modo di atteggiarsi nell'esperienza e dei valori in essa presenti, ma riconduce invece a tassative previsioni legali la tutela della persona. Questo mi sembra sia un salto di qualità, ma in basso rispetto ad una previsione che la norma costituzionale aveva dettato secondo criteri che fermamente inviterei a riconsiderare. Su questo può essere opportuno misurarsi, anche per capire quelle cose che sono le derivazioni culturali e politiche di ciascuno di noi e quello che può essere stato anche il mutamento della classe politica italiana negli anni che sono passati dalla Costituente ad oggi. Mi sembra che questa sia una

considerazione importante e vi insisto molto. Sono invece assolutamente d'accordo sulla normativa (anche se qui c'è qualche piccola disfunzione di dettaglio, non mi sembra essenziale insistervi) relativa all'istituzione del difensore civico, perché è un discorso che ha incontrato delle resistenze, delle difficoltà in certi ambienti culturali, per cui si dà una sollecitazione al sistema politico in una chiave che mi sembra significativa.

Ho l'impressione che invece risulti in qualche modo debole il meccanismo di proposta, anche se ho letto le integrazioni suggerite dal collega Vassalli, che certamente danno maggiore incisività alle indicazioni del documento, per quanto riguarda i problemi relativi alla giustizia.

Mi sembra di capire che si voglia sostanzialmente realizzare una forma di costituzionalizzazione dell'ancora controverso problema del giudice di pace, per altro già avanzata in sede legislativa. Una previsione di questo tipo potrebbe per certi effetti — dato che, anche se sottoposto a un qualche meccanismo di votazione, certamente il documento che uscirà da questa Commissione non sarà immediatamente tradotto in uno strumento di norma costituzionale — rappresentare una sorta di meccanismo deceleratore, rispetto a quell'*iter* normativo. Sull'argomento avrei quindi qualche perplessità.

Mi sembra non soddisfacente l'espressione « materie specifiche », perché le materie non possono che essere tali. Mi chiedo quale possa essere il limite rispetto all'individuazione del giudice di pace, che, com'è noto, determina perplessità non rispetto alla possibilità di dettare anche norme di rilevanza penale, come è stato avanzato da una parte delle forze politiche rappresentate in questo Parlamento, quanto sulla fonte di derivazione prevalentemente politica di esso e quindi sulla impressione che si possa determinare nell'opinione pubblica un ulteriore deterioramento del rapporto del cittadino con la giustizia.

A me sembra che i punti essenziali che dovremo in qualche modo inserire nel

capitolo relativo alla giustizia siano da un lato la composizione del Consiglio superiore della magistratura, dall'altro la responsabilità del magistrato, poiché essi rappresentano due profili fondamentali ed essenziali del sistema.

Nel testo presentato dal Presidente e dall'ufficio di presidenza, nulla si dice in chiave normativa sulla composizione e sui meccanismi di elezione del Consiglio superiore della magistratura. La proposta del collega Vassalli tenderebbe a incrementare il numero dei membri laici, a detrimento dei membri della magistratura, con qualche problema e perplessità rispetto alla non influenza del sistema politico sul sistema giudiziario.

Questo argomento probabilmente deve costituire in qualche modo, sia pure brevemente, oggetto di una discussione tra di noi. Comunque, sono assolutamente convinto che le ragioni di disfunzione dell'attuale sistema nel sul complesso, e non soltanto del sistema giudiziario, derivino dalla corporativizzazione dei meccanismi della magistratura. Per rompere questo sistema occorre conservare l'essenziale principio dell'autogoverno, non legando il sistema stesso a derivazioni di segno partitocratico, e organizzare la struttura dell'organo dell'autogoverno in maniera da eliminare ogni meccanismo corporativo.

Occorrerà dare tali indicazioni relative al nuovo sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura anche in relazione ad alcune enunciazioni che sono venute dalla Corte costituzionale. Speriamo che tutte le forze politiche si muovano in questa direzione; mi sembrerebbe comunque essenziale che qualche indicazione in tal senso venisse scritta in un testo costituzionale. Mi sembra inoltre essenziale che si affermi che il principio dell'articolo 28, comunemente interpretato come non riferibile alla posizione del magistrato, debba essere riferito anche a questo. Se invece riteniamo che l'articolo debba avere un ambito di applicazione diverso dobbiamo dirlo, perché

questo sì è un principio che deve essere scritto in Costituzione dal momento che una norma ordinaria che disponesse, in ipotesi, un certo modo di responsabilizzazione del magistrato, nel momento in cui venisse dettata potrebbe sembrare una forma di reazione del sistema politico rispetto alla magistratura o comunque un modo per indirizzarne il comportamento.

Sul sindacato non vorrei dire nulla, perché penso che intervengono altri colleghi più esperti di me in materia. L'attuale testo dell'articolo 39 nella proposta che viene avanzata nel documento, genera in me qualche dubbio; ho cioè l'impressione — probabilmente si tratta di una impressione sbagliata perché per accidenti personali non ho potuto partecipare a quella fase della discussione in cui è stato trattato questo argomento — che questa norma voglia sostanzialmente dare una sorta di puntello giuridico ad un sindacato che ha sempre minore forza rappresentativa. Io ritengo che sarebbe sbagliato che noi volessimo percorrere questa strada. Il profilo dell'autonomia collettiva ha già realizzato una certa misura di coerenza nel sistema con l'indicazione in chiave di autonomia, quindi di libertà ma anche di limiti, del potere del sindacato e della possibilità del soggetto estraneo al sindacato di fare propri gli effetti legati alla contrattazione collettiva, in quanto appartenente a quella categoria. Però io non andrei oltre questi limiti e mi guarderei dall'inserire una formula come « eventuali altri effetti giuridici » che risulta inserita nell'attuale testo dell'articolo 39.

Come ha visto, signor Presidente, mi sono limitato a considerazioni legate ai capitoli relativi ai rapporti tra il cittadino e le istituzioni. Ripeto, e con questo chiudo, che la mia convinzione è comunque che ci debba essere un rapporto più di fondo del cittadino con il sistema istituzionale, rapporto che passi attraverso il meccanismo elettorale ed il modo stesso di strutturarsi del sistema dei partiti, nonché della loro capacità di incidere sul

rapporto Parlamento-Governo. Se noi teniamo ferma questa struttura di segno fondatamente partitocratico nella rigidità del sistema e non nella capacità dei partiti di essere momento di sollecitazione e di stimolo della dialettica politica e culturale del paese, credo che, al di là delle pur positive intenzioni di chi ha lavorato in questa Commissione e del

Presidente, si possa determinare un effetto del tutto opposto a quello che ci ha indotto a lavorare per tanti mesi.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani, giovedì 6 dicembre 1984, alle 9.

La seduta termina alle 17,30.

43.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:		PAG.	
PRESIDENTE	777, <i>passim</i>	BATTAGLIA	783
INGRAO	777	GIUGNI	790

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,45.

BARBERA, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 5 dicembre 1984.

(È approvato).

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva ».

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

INGRAO. In questa fase della discussione credo sia mio dovere soffermarmi ed esprimermi sulle valutazioni essenziali che riguardano l'impianto della proposta che emerge dalla relazione. È evidente che in questo modo trascurerò tutta una serie di contributi e di indicazioni che secondo me sono stati molto importanti nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, contributi ed indicazioni che certamente ci permetteranno di affrontare meglio i problemi al nostro esame.

Do per scontato che non potrò che soffermarmi sui punti decisivi illustrati nello schema di relazione e confesso che trovo inadeguato e insufficiente, ed in qualche modo anche molto limitato, il punto di partenza del documento presentato dal Presidente Bozzi.

Lo schema di relazione parte da una valutazione della crisi delle istituzioni del nostro Paese. Se ho letto bene — e mi sono sforzato di leggere con molta attenzione — essa individua le cause di tale

crisi nel fatto che si siano determinate delle « formazioni sociali » — cito testualmente dallo schema di relazione — « fortemente frammentate » con « spinte anarchiche e corporative ». Più oltre si torna a parlare di una « segmentazione della rappresentanza degli interessi » con l'emergere « di vere e proprie corporazioni » e con forti « spinte localistiche ».

Se leggo bene, si fa riferimento ai concetti di frammentazione e di corporativismo e agli elementi di anarchismo e di localismo che vengono messi alla base del disagio che si è venuto a creare; nella relazione si aggiunge che il sistema politico non riesce a ricondurre ad unità tutti questi elementi, con il conseguente pericolo di disgregazione e di minaccia di ingovernabilità del sistema così come è stato definito dalla Costituzione.

Non a caso nel documento si ricorda quanto pesò sull'animo dei costituenti il « timore del tiranno » e il timore di un nuovo accentramento di tipo napoleonico, ma non vengono analizzate le proposte circa uno sbocco unitario rispetto alle spinte di una società pluralistica e contraddittoria.

Si sottolinea inoltre che questi fenomeni e queste contraddizioni si producono proprio quando la struttura produttiva moderna richiede « rapidi meccanismi decisionali e programmazioni di area vasta » e si conclude sostenendo che ci troviamo di fronte ad un pericolo di divario tecnologico tra le maggiori nazioni industriali.

Ho cercato di richiamare con grande scrupolo l'analisi che viene fatta nello schema di relazione, perché mi sembra che la proposta sollevi una serie di interrogativi.

In sostanza dall'analisi proposta dal Presidente Bozzi risulta la presenza di un guasto nella società e di una difficoltà nelle istituzioni; per correggere e per superare questo guasto è necessario operare una sintesi — per usare il termine della relazione — aggiungendo le decisioni rapide di area vasta che si rendono necessarie per la società moderna.

In questo passo annoto già uno spostamento di orizzonte rispetto al modo in cui si apre la nostra discussione.

Signor Presidente, posso sbagliare ma allora fui molto attento: veniva posto infatti il problema della rappresentatività delle istituzioni e del rischio di una delegittimazione del potere.

Ma questa è per me ancora una annotazione secondaria; discutendo infatti si può anche cambiare idea. La sostanza dell'analisi contenuta nello schema di relazione mi suscita forti dubbi: se devo adoperare un termine non adatto, ma necessario per la chiarezza della mia esposizione, devo dire che l'analisi mi appare giusta, troppo ristretta alla vicenda prettamente nazionale, in qualche modo provinciale. La relazione, infatti, non cita con la rilevanza necessaria i grandi fenomeni che — secondo me — hanno caratterizzato il quindicennio che abbiamo vissuto. Si tratta di fenomeni che i politologi e gli storici hanno studiato e che, a mio giudizio, sono la fonte vera del travaglio che il Paese e le sue istituzioni stanno vivendo.

BATTAGLIA. Onorevole Ingrao, le questioni che ella ha sottolineato facendo riferimento ad alcuni passi dello schema di relazione del Presidente Bozzi, non possono essere considerati aspetti dello stesso problema?

INGRAO. Onorevole Battaglia, annoto subito che la dimensione internazionale di questi fenomeni, che io ritengo sia clamorosa e determinante anche per i processi che poi vengono indicati, resta del tutto assente dalla relazione medesima.

A proposito della rilevanza dei lavori della nostra Commissione verso l'opinio-

ne pubblica, devo ritenermi preoccupato e sorpreso che in tutta la relazione siano state dedicate soltanto « quattro parole » ai fenomeni internazionali. Solo per debito di chiarezza mi permetto di citare sommariamente — per ragioni di tempo — i principali fenomeni e processi degli ultimi anni. Mi scuso se cito questioni molto note, ma che sento il bisogno vengano riesaminate e anzi siano poste a base della stessa discussione. Mi riferisco ai processi profondi di militarizzazione della vita politica e sociale, con il balzo in avanti che è stato realizzato dai sistemi di armamento nucleare, con tutte le conseguenti implicazioni non solo nello stretto campo militare ma, più in generale, negli equilibri internazionali e nella vita e nei rapporti delle nazioni; ai cambiamenti profondi avvenuti nel sistema delle imprese con la prorompente affermazione di grandi multinazionali che sono ormai organizzate e orientate in modo diverso e su scala addirittura planetaria e mondiale, con una forte accelerazione dei fenomeni di internazionalizzazione dell'economia che stanno, per esempio, incidendo fortemente sulla collocazione non solo del nostro paese ma dell'Europa, tant'è vero che si parla di un declino dell'Europa stessa, di uno spostamento addirittura dell'asse mondiale; alle conseguenze che le ristrutturazioni e le nuove incorporazioni della scienza nell'economia hanno avuto su quelli che sono i grandi sistemi informativi, con enormi conseguenze sulla sorte, le sfere, il patrimonio, la cultura degli stati nazionali, su momenti essenziali della vita nazionale e individuale. E qui non ho bisogno di ricordare agli amici del campo cattolico l'influenza che tutto ciò ha sul mondo della scuola, della cultura, dell'educazione, della formazione, eccetera. Mi riferisco ancora alle nuove forme di organizzazione e di manipolazione finanziaria che stanno assumendo una valenza decisiva e, come fanno molto meglio di me alcuni colleghi competenti, hanno un'eco grande sugli equilibri o squilibri dell'economia nazionale; infine anche al carattere che sono venuti assumendo quelli che

usiamo chiamare « poteri occulti », forme, come si dice per adoperare lo schema di tutta una politologia o di determinati autori, di « Stato duale » e organizzazione del crimine, che oramai scavalcano i confini nazionali.

Ha ragione il collega Battaglia: la frantumazione corporativa di cui si parla nella relazione è in larga parte — ciò non risulta dalla relazione stessa — conseguenza diretta o indiretta, a mio avviso, di questi processi. L'ingovernabilità di molte questioni è legata al limite oramai toccato dalla dimensione dello Stato-nazione e si parla infatti in modo diffuso di una crisi di tale Stato-Nazione. La stessa crisi del sistema di normazione che giustamente la relazione sottolinea — la decadenza della legge astratta, la proliferazione del sistema delle leggi, delle leggi-provvedimento e così via — non va imputata, a mio avviso, soltanto ad un difetto di capacità legislativa che pure ci sarà, ma ha anche a che fare con la difficoltà ad intervenire a regolare processi che per grande parte sono influenzati da soggetti e poteri internazionali e anche dalla crisi di culture e di valori che deriva da questi processi che stanno incidendo in modo sconvolgente sul destino anche di una parte avanzata e sviluppata non solo del terzo mondo ma dell'Europa. Rilevo che questa determinazione, che a me sembra addirittura ovvia, non si trova nell'impianto della relazione e infatti non a caso non ne trovo poi traccia neppure nelle proposte avanzate. Poca attenzione inoltre è stata dedicata agli articoli 11, 78 e 80 della Costituzione; soltanto un cenno di sfuggita è stato fatto un *referendum* consultivo; è stato trascurato completamente il problema della pace, che pure oggi è oggetto di confronto e di dibattito a livello non solo nazionale ma europeo e mondiale, nell'attuale punto in cui è arrivata l'era atomica. È stato altresì tralasciato il suo apporto con l'altra grande questione che è rappresentata dalla sicurezza e sovranità nazionale. Si tratta di grandi temi della Costituzione, nata dopo la seconda guerra mondiale, dopo la sconfitta del fascismo; dei soggetti abili-

tati alle decisioni e anche dei limiti che esistono o possono esistere. Anche di questo si discute, dei poteri delle maggioranze o di certe maggioranze in campi che concernono l'avvenire del genere umano e di questioni oramai fondamentali non solo di politica ma di etica, di convinzione personale.

Voglio dirlo con estrema sincerità: non mi sento di condividere una riflessione ed una proposta di revisione della Costituzione che non prende in considerazione il tema della pace, del suo rapporto con la sovranità e sicurezza come punto centrale. E mi domando come si possa essere compresi se non si tenta almeno un approccio, un confronto, se non si avanza una proposta su un nodo che, a mio avviso, è essenziale. Io temo che tutta un'area, non solo di partito o del mio partito in particolare, ma dell'opinione pubblica, vorrei dire delle convinzioni diffuse, dell'etica del nostro paese, dello stesso mondo religioso, non ci capirà. Io riporto a questo difetto di impianto anche la carenza che mi pare di avvertire sulla questione, pure così attuale e che è nel paese materia bruciante di scontro e di dibattito, del governo dell'economia. Non mi nascondo le difficoltà ad affrontare questo tema così arduo, che presenta aspetti inediti. Posso anche capire la debolezza dei contributi; può darsi anche che da parte mia non sia venuto il contributo sufficiente, ma è un fatto che nella relazione manca su questo tema non dico una proposta, ma addirittura una riflessione, un avvio di confronto sull'attualità, sullo sviluppo, per esempio, degli articoli 41 e 46 della Costituzione.

La relazione della Commissione rinuncia ad intervenire su tutto ciò. È un fatto che, per quanto riguarda la questione bruciante, tuttora sul tappeto, del sistema di relazioni industriali, delle pratiche triangolari neocorporative su cui è aperta una discussione di fondo di carattere politico ed anche uno scontro e del rapporto tra queste ipotesi di politica corporativa ed il sistema rappresentativo, ho trovato nel documento solo una formulazione ambigua e dubbia, che è

quella che trovo nella riformulazione dell'articolo 82, secondo cui « il Governo informa le Camere sullo stato delle intese in corso con formazioni sociali, quando le intese stesse riguardino questioni di interesse generale ». Con questa formulazione appare, a mio avviso, assai controverso l'apprezzamento dell'interesse generale e quanto mai ambiguo il termine, riferito al Governo, « informa », in quanto in relazione a trattative, incontri, intese, accordi possibili, la materia sfiora direttamente poteri essenziali del Parlamento, potendosi al tempo stesso sostenere da parte del Governo che si tratta di questioni del tutto settoriali.

Dubito che sia utile tentare di aggirare in questo modo il problema acuto e toccante del rapporto tra rappresentanza di interessi sociali che oggi, tuttavia, si presenta chiaramente con soggetti politici — perché così si definiscono i sindacati principali — e rappresentanza politico-parlamentare in senso formale. Una risposta a queste mie perplessità non la trovo.

Esprimo il mio apprezzamento per la tutela dei nuovi diritti, quali l'ambiente e l'informazione; ma non solo non sono sicuro della esaustività della formulazione, ma trovo un po' debole lo sforzo fatto, ad esempio, per collocare il diritto all'ambiente — ma il discorso vale anche per quanto riguarda il diritto alla informazione — non a se stante, ma nel suo rapporto con l'uso, la valutazione, la programmazione delle risorse.

Trovo una conferma di ciò nella rinuncia ad affrontare il problema del ruolo delle regioni attraverso una riformulazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, e addirittura nella cautela, che a me sembra ingiustificata, della precisazione che riguarda l'articolo 126 relativo all'eventuale scadenza dei consigli regionali, quando siamo in presenza dello scandalo di regioni tenute in crisi permanenti per ristretti calcoli di partito. Sono rimasto assai colpito dalla sommarietà e dalla rinuncia ad affrontare concretamente una ritematizzazione, una rimotivazione del potere regionale e locale, pro-

prio quando grandi tematiche (come il governo della formazione giovanile e del mercato del lavoro, il governo della mobilità, l'esplosione della questione dell'ambiente, il rilievo di grande risorsa che sta assumendo l'uso del territorio) stanno contemporaneamente mettendo alla prova, ma dando anche nuove *chances* e motivazioni al potere locale.

Inoltre, non ho trovato nello schema di relazione alcun riferimento — e tanto meno una qualche interpretazione — alla vicenda gravissima dei poteri occulti e delle cospirazioni contro la Repubblica in questo decennio, né proposte relative a nuove garanzie di controllo, di trasparenza, di definizione di responsabilità.

Probabilmente la spiegazione, o per lo meno quella che a me è parsa la spiegazione, di queste vere e proprie lacune è dovuta al fatto che l'asse della relazione è relativo essenzialmente al rapporto Governo-Parlamento. Questa è la chiave di lettura e questo è un punto su cui dobbiamo intenderci.

Sono altresì rimasto colpito dalla sommarietà con cui si affronta il tema che riguarda il Governo, per il quale ci si è limitati esclusivamente ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, senza tenere conto nemmeno di formulare qualche proposta relativa alla struttura del Governo, ossia della funzione, il ruolo, il numero, l'accorpamento o meno dei ministeri, i compiti dei sottosegretariati, la flessibilità o meno degli uni e degli altri in rapporto al programma. Io ritengo che si debba andare ad una flessibilità in questo senso della struttura di Governo, o arrivare a combinazioni di strutture con parti rigide e parti flessibili, con metodi che consentano o meno queste combinazioni. È possibile che dinanzi alla ricchezza delle tipologie delle strutture ministeriali non vi siano da avanzare proposte, ipotesi, decisioni? E non parlo della pubblica amministrazione su cui è intervenuto con molta efficacia il senatore Maffioletti.

Forse perché sono convinto monocalmerista devo dire che ho trovato debole ed in parte confusa la proposta di corre-

zione del bicameralismo perfetto, proposta che, non è difficile prevedere, servirà solo a complicare (salvo che per alcuni aspetti) il problema dei controlli che restano affidati alla seconda Camera, ma in parte anche alla prima, e renderà più aspro il gioco e il ricatto di tipo corporativo attraverso il richiamo di determinate leggi al Senato; e pone problemi difficili di organizzazione del calendario delle due Camere, senza neppure il vantaggio di una consistente riduzione del numero dei parlamentari.

Vedo in questo accantonamento di una innovazione sostanziale della struttura del Governo e del bicameralismo un'altra prova che anche per ciò che riguarda i « rami alti » quello che conta, secondo lo schema di relazione, è solo la questione relativa alla modifica del rapporto Governo-Parlamento. Non a caso la proposta che fa spicco nella relazione riguarda due punti. Il primo è relativo alla costituzionalizzazione del voto di fiducia su ogni deliberazione e alla possibilità del ricorso al voto palese ogni qual volta il Governo lo voglia, il che comporta, a mio avviso, l'inemendabilità delle leggi e delle decisioni governative.

Il secondo punto è costituito a mio avviso — può darsi che la mia interpretazione sia eccessiva, ma ci credo — dalla dilatazione in qualche modo coperta dalla decretazione d'urgenza, se è vero che, pur rimanendo una parte di essa delimitata, per un'altra parte è prevista una corsia preferenziale con l'obbligo dell'approvazione entro 60 giorni, al termine dei quali, è scritto nella proposta, il Governo può ricorrere al decreto. E non è difficile vedere che in questo modo la via preferenziale diventerà facilmente la via al decreto, né può sfuggire ciò che viene a crearsi con la combinazione tra la costituzionalizzazione del voto di fiducia, il ricorso al voto segreto e il ricorso a decreti con o senza corsia preferenziale.

In pratica si tratta di una disponibilità completa da parte del Governo della programmazione dei lavori del Parlamento, tramite l'arma dell'uso continuo o del

decreto o del voto di fiducia o di ambedue contemporaneamente.

Sono fantasie? Io non lo credo, ci sono già esempi intorno a noi, in un regime che ancora in buona parte è diverso, e l'esperienza attuale già ci può illuminare su quello che promette un'innovazione di questo tipo.

Per quanto riguarda la conclusione, io dissento dalla soluzione lì prospettata, ma il punto che mi preme sottolineare è un altro: dubito molto che quella soluzione abbia le virtù decisioniste che sembrano motivarla e dubito altresì che essa sia in grado realmente di incidere su quei fenomeni di corporativizzazione che la relazione medesima ha posto a base della crisi delle istituzioni. La proposta che viene avanzata non interviene su quei dati dai quali il documento stesso parte. La soluzione prospettata colpisce duramente il potere decisionale del Parlamento ed altera la dialettica tra maggioranza ed opposizione e tra le forze della stessa maggioranza. Una soluzione di questo tipo inasprirà il clima politico, è facile prevederlo; al tempo stesso questa proposta non ricerca una nuova legittimazione di un potere governativo tramite l'investitura diretta da parte del popolo e nemmeno una nuova selezione del ceto politico dirigente attraverso una tecnica elettorale maggioritaria.

Si è quindi scartata la strada che poteva concentrare nell'organo titolare del potere legislativo anche poteri decisionali, oppure rilegittimando in senso presidenzialistico il potere esecutivo attraverso una tecnica elettorale maggioritaria. Ripeto, non è questa la mia posizione, ma questa scelta non è stata fatta neanche dagli ispiratori della proposta contenuta nello schema di relazione. Si è rifiutata la limpida soluzione monocamerale, si mantiene un Parlamento bicamerale in un modo confuso e fortemente « plurale », e poi in pratica gli si riduce sostanzialmente la capacità di emendare e il potere di iniziativa legislativa.

Nella relazione vengono confermati gli orientamenti autonomistici, ma si lasciano le regioni nelle condizioni attuali,

sostanzialmente estraniare da un processo di programmazione che non si vede dallo schema di relazione come possa produrre i suoi effetti. Viene fissato un termine per l'iniziativa legislativa popolare, senza porre una sanzione nel caso il Parlamento non giunga all'approvazione del provvedimento. Contemporaneamente si creano condizioni tali per cui la programmazione dei lavori parlamentari risulta essere tutta realizzata attraverso l'espansione della decretazione d'urgenza e del ricorso al meccanismo del voto di fiducia. Questi poteri vengono concessi a governi che non hanno né basi nuove di legittimazione, né omogeneità di composizione (perché si fa chiaramente riferimento a governi di coalizione), né strutture ammodernate e capaci di incidere sui processi profondi dai quali provengono quei lamentati e deplorati fenomeni di corporativizzazione esasperata.

Si ha perciò l'impressione di uno sbocco in cui le differenze, i conflitti d'interesse, il confronto di valori vengono rinchiusi dentro l'area di coalizione partitica in modo ancora più separato e più tortuoso di quanto non avvenga oggi, nonostante alcune parole contenute nella relazione.

Signor Presidente, l'impressione è che il senso delle proposte sia fortemente partitocratico, teso a rafforzare i poteri di un ceto politico governante che si è formato e depositato in questi decenni; ritengo che dentro questo ceto resteranno forti motivi non risolti di conflittualità senza che intervenga un nuovo metodo di selezione e che al contrario amplierà il carattere occulto o semi occulto, scarsamente controllabile, spesso anomalo delle conflittualità dentro le strutture di coalizione, arrivando ai paradossi che abbiamo potuto rilevare in questi giorni.

È successo infatti che un partito di governo, che nega la fiducia su un punto qualificante di un provvedimento, resta all'interno della compagine governativa e quel Governo che si vede negare il voto di fiducia da parte di una forza che lo compone e resta in piedi come fosse il Governo di prima.

Temo che fenomeni di questo « rincrudimento » partitocratico noi li vedremo rafforzati nel caso fossero adottate le misure proposte nello schema di relazione.

La mia obiezione non nasce soltanto dal modo con cui viene colpito il ruolo del Parlamento, ma anche da ciò che avverrà in seguito all'aumento dei poteri di un sistema di Governo rispetto a cui non si è avuto nemmeno il coraggio dell'adozione della soluzione presidenziale e maggioritaria.

Infine vorrei dire che la relazione accenna al fatto che la Costituzione ha indicato un metodo rappresentativo-parlamentare per mediare i conflitti sociali fuori dalla violenza. In realtà la Carta costituzionale ha indicato di più, e con il rispetto dovuto all'autorità di Bobbio — citato nella relazione —, desidero ricordare che essa era fortemente finalizzata verso traguardi che non esito a definire di emancipazione sociale, che è anche più di un fine di progresso.

È vero però che anche attraverso incompiutezze e sovrapposizioni, un metodo di confronto e sedi di dialettica democratica in questi ultimi decenni sono stati mantenuti.

Il senatore Perna, nel suo lucido intervento, ha posto l'accento sul contrasto che esiste tra il fatto che il partito comunista italiano ha raggiunto il 33 per cento dei consensi elettorali nelle ultime elezioni politiche e che nelle consultazioni europee del 1984 è diventato il partito di maggioranza relativa, e il fatto che ancora sussiste una sorta di *conventio ad excludendum* che ha posto il nostro partito fin da secondo dopoguerra al di fuori delle coalizioni governative. Ma in quel regime esisteva un dato politico reale, non scritto nella Costituzione, vi era un elemento essenziale nella dialettica che può essere riassunto nella capacità del Parlamento non solo di concedere la fiducia ai governi, o di approvare o respingere i suoi disegni di legge, ma nella capacità di intervenire emendando.

Il Parlamento quindi non venne ridotto a due aree incomunicanti, oppure ad

una mera sede di decisioni prese altrove. La innovazione, e questo è stato un elemento che con le sue debolezze, le sue difficoltà, ha consentito in qualche maniera di mantener viva la dialettica tra opposizione e maggioranza o, in ogni caso, tra diverse aree e, vorrei dire di più, tra diverse rappresentanze sociali del nostro Paese, se è vero che l'area che era espressa dal più grande partito di opposizione alludeva anche a tutta un'area sociale proveniente in gran parte dal mondo del lavoro.

Quando si discute del voto segreto, si prende in considerazione una questione sostanziale, perché la possibilità che determinati conflitti possano trovare un loro sbocco in Parlamento e che l'opposizione possa in qualche modo dialogare con la maggioranza, è un elemento di grande importanza. Si tratta, a mio avviso, di una garanzia di fronte al peso di strutture partitiche rispetto a cui non vedo una risposta. Personalmente attribuisco al voto segreto un valore che riguarda, e non soltanto, la garanzia del singolo, perché la segretezza è una garanzia. Considero tale istituto uno strumento attraverso cui ci si esprime. Non è vero che esso ha spostato forze di maggioranza in contrasto con l'opposizione; è stato anche un terreno di confronto, qualcuno ha detto un'arena. Io non ho molta vergogna a riferire questa parola al Parlamento, considerato un campo in cui, essendoci la possibilità di emendare, l'opposizione si apre alle proposte del Governo, trovando in qualche modo uno squilibrio-equilibrio che ha i suoi momenti acuti, che mantiene le sue differenze, consentendo di risolvere in qualche modo i problemi. Sottolineo anche che l'innovazione che qui viene proposta colpisce profondamente tutto ciò, senza fornire un altro sistema di legittimazione e di selezione, nel momento in cui l'esclusione di un partito che ha il 33 per cento dei suffragi sta toccando quei confronti e, d'altra parte, la difficoltà del Governo di rappresentare la situazione attuale del paese è notevole. Nel momento in cui si stanno producendo innovazioni su scala mondiale, i

diritti fondamentali che riguardano la pace, la guerra, la cultura, la formazione stanno toccando i livelli cui ho accennato.

Credo che non ci possa essere sorpresa da parte dei colleghi della maggioranza se, ad una proposta che a me appare non solo debole rispetto alla crisi che essa stessa segnala, ma unilaterale ed incidente sulla dialettica politica, viene da parte del gruppo comunista una risposta negativa. Sono preoccupato del fatto che, formulando questa proposta, non si avverta e non si senta come essa evochi problemi di fondo. Non possiamo dimenticare che la Costituzione, su cui si è retto il Paese in questi anni, è nata da un elemento pattizio. Spostare profondamente questo elemento senza farsi carico delle ragioni e del ruolo, non solo di una parte del Paese, ma di una dialettica che vive nel nostro paese, nel momento in cui stiamo andando a quelle prove e a quella sfida su scala mondiale, a me sembra un'operazione ragionevole e saggia.

Per queste ragioni di inadeguatezza dell'analisi e delle risposte fondamentali e per il modo nuovo con cui viene inteso non solo il rapporto Governo-Parlamento ma la dialettica sociale e politica del nostro Paese, non mi sento di condividere l'impianto essenziale della proposta contenuta nella relazione, dove pure naturalmente ci sono tanti elementi di ricerca, di analisi, di interesse e di proposte che pure hanno rilievo, efficacia ed utilità.

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

BATTAGLIA. Vorrei innanzitutto sottolineare con fermezza la responsabilità che pesa su tutti noi, poiché sta essenzialmente in noi sciogliere il dilemma che ci è di fronte, e cioè se si debba condurre in porto la Commissione o si debba farla naufragare in alto mare. Attualmente, a me pare, la Commissione è in bilico e può scivolare da una parte o dall'altra; può concludersi con un accordo, sia pure di massima, su un insieme di temi importanti per la vita dello Stato o può frantu-

marsi in tanti segmenti quanti sono i gruppi che compongono la Commissione.

Chiedo che tutti dicano quale esito politico si voglia ottenere, determinare o contribuire a determinare. Per mettere insieme una costruzione difficile qual è quella espressa sostanzialmente dalla relazione del Presidente c'è voluto molto tempo e un paziente lavoro; per distruggerla basta un attimo di disattenzione o di incertezza.

Il momento che attraversiamo è obiettivamente difficile e bisogna che tutti ce ne assumiamo con chiarezza la responsabilità. Da questo punto di vista c'è un problema preliminare di carattere politico che mi pare utile esaminare. È stato detto, per esempio, da parte del senatore Perna, che è un collega ed un amico che tutti apprezziamo, che la relazione non affronta il tema fondamentale del blocco del sistema democratico e non precisa i modi per restituire fisionomia e funzionamento al sistema democratico. È il tema anche dell'ultima parte dell'intervento del collega Ingrao. Da questo punto di vista la *conventio ad excludendum* nell'intervento del senatore Perna e in quello del collega Ingrao, è la principale imputata; è la mancanza di ogni riferimento a questo problema della *conventio*.

INGRAO. Non è esatto.

BATTAGLIA. Vorrei completare il mio pensiero. Tuttavia mi è sembrato di poter capire che da parte di questi colleghi la mancanza di ogni riferimento a questo problema costituirebbe comunque una pecca politica seria in questa relazione. Vorrei osservare, con molta pacatezza, che la patologia del sistema democratico non dipende tanto ormai da una *conventio* che ha avuto senza dubbio una funzione storica peculiare in un periodo ben preciso della storia del mondo e anche in un periodo ben preciso della storia del nostro paese. Questa patologia del sistema democratico dipende oggi piuttosto dall'insieme di mali che attanagliano l'intera vita dello Stato, l'intero svolgersi delle attività pubbliche, mali sui quali il

collega Ingrao ha richiamato stamane l'attenzione dando giustamente ad essi una più ampia e complessa dimensione anche internazionale. Sono mali che comunemente abbiamo analizzato, anche se forse possiamo integrarne l'analisi, come il collega Ingrao suggerisce, fino al punto di farli diventare lo sfondo stesso della relazione del Presidente Bozzi. Vi è un aspetto più propriamente politico di questi mali istituzionali? Senza dubbio sì! Tuttavia è stata anche in questo caso comune l'analisi che questo aspetto più propriamente politico dei nostri mali risieda innanzitutto, o in buona parte, nel tipo di partiti che abbiamo costruito sull'onda dello sfrangiamento della società italiana che è sotto i nostri occhi. Può darsi che uno dei fattori che hanno inizialmente contribuito a mettere in moto un processo di disarticolazione e di perdita della capacità di sintesi e di indirizzo da parte dei partiti politici sia stato costituito inizialmente dalla *conventio ad excludendum*; ma in ogni caso era solo uno dei fattori e comunque un fattore iniziale. Problemi di patologia legati strettamente alla *conventio ad excludendum* oggi non esistono più, non esistono più dall'epoca dei governi di unità nazionale e dalla partecipazione del partito comunista alle maggioranze di governo, che costituiscono senza dubbio fatti di rilevanza storica, anche se appartengono al nostro recente passato politico.

Vorrei fare un passo avanti su questo terreno e dire che vi è oggi una fisiologia del sistema democratico che è nei fatti, cioè è nel confronto politico e parlamentare ed in particolare, è nel contributo che ciascuno di noi dà alla elaborazione di una riforma che ci riguarda tutti. La questione dopo gli anni 1976-1978 ha cambiato natura e conviene riconoscere quella nuova senza riesumare vecchi schemi perché da « questione costituzionale » come Elia la teorizzava e nei termini in cui la teorizzava, è divenuta ora questione del tutto diversa, è divenuta questione programmatica, che si svolge e si esaurisce sotto il profilo essenzialmente programmatico. Da questo punto di

vista la conclusione dei lavori di questa Commissione sarà essa stessa un indice del grado e della qualità della questione programmatica, una questione che affrontiamo qui oggi sotto il profilo delle regole e della piattaforma costituzionale, cioè della piattaforma che viene ancor prima delle concrete questioni programmatiche di politica economica, estera, finanziaria e via dicendo, su cui le forze politiche si confrontano in Parlamento e nel Paese. E poiché viene prima la piattaforma costituzionale su cui le questioni politiche programmatiche poggiano tutte, ne discende coerentemente che un disaccordo proprio sulla piattaforma di base, sulla piattaforma costituzionale, non potrebbe non colpire quella teoria dei due tavoli — quello istituzionale e quello politico — alla quale è affidato lo svolgimento di quel rapporto e di quel confronto sul terreno più propriamente programmatico e politico, confronto che non noi come repubblicani, ma la democrazia italiana in quanto tale, in tutte le sue componenti, ha obiettivo interesse che sia continuato.

In questo senso è l'appello che mi pare corretto rivolgere non tanto ai colleghi comunisti, quanto ai colleghi di tutti i gruppi, di trovare le forme e i modi che possano condurre ad una conclusione positiva e non distruttiva del nostro lavoro.

Vi è un secondo punto che desidero mettere in rilievo. Riscontriamo tutti l'urgenza assoluta di intervenire. Poiché le prove delle deficienze gravi del nostro sistema istituzionale, sono sotto gli occhi di tutti. In una posizione o nell'altra, giorno dopo giorno ci troviamo tutti ad inseguire i problemi dopo che questi si sono già posti, spesso dopo che sono diventati drammatici, a volte quando si sono aggrovigliati al punto da rendere impossibile una soluzione decante. Questa sensazione grave e quasi opprimente di inadeguatezza credo colga tutti noi, indipendentemente dai ruoli di maggioranza o di opposizione che rivestiamo. Da qui dunque dobbiamo partire.

La questione della capacità complessiva del sistema politico istituzionale di far fronte ai problemi della società italia-

na è comune a tutti noi. Noto però un fenomeno curioso. La consapevolezza di questo problema sembra, per così dire, ciclica, come il ricorrere delle febbri malariche, con alti e bassi, nel senso che non è sempre in egual misura condivisa dalle singole forze politiche, malgrado vi sia un riconoscimento generalizzato di tale situazione. A volte alcune forze politiche sembrano più avvertite di altre sui mali del sistema e più pronte a far di tutto per porvi riparo; altre volte altre forze politiche, inizialmente timide, sembrano porsi in posizione di avanguardia, mentre retrocedono in retroguardia quelle che stavano in prima fila. C'è un movimento intenso sotto questo punto di vista che ricorda le movenze del balletto classico, ma che tuttavia appartiene certamente alla legittimità della lotta politica. È vero anche che è giunto il momento di fare i conti e di precisare le rispettive posizioni al momento della conclusione dei nostri lavori. Sarebbe molto preoccupante che dovessimo terminare tra due mesi il nostro lavoro con un nulla di fatto, se non formale almeno virtuale. Sarebbe grave in sé, grave per ciascuno di noi, grave soprattutto per il messaggio che finiremmo con l'inviare al Parlamento e al Paese. La consapevolezza dei problemi istituzionali in questi anni è cresciuta molto nell'opinione pubblica e le aspettative che noi stessi abbiamo contribuito a suscitare sono state intense. Come potremmo presentarci all'opinione pubblica ed affermare che siamo tutti d'accordo che molte cose non funzionano, ma che non siamo in grado di indicare le linee essenziali di un progetto di riforma che ridia vita al patto costituzionale tra le grandi correnti politiche ideali sulle quali si fondò la Costituzione del 1948? Inoltre, se la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali naufraga, naufraga con essa per molti anni l'idea stessa di un disegno organico di riforma delle istituzioni sulla base della Costituzione del 1948. Questo deve essere chiaro e tutti ne devono essere consapevoli.

Non voglio dire con questo che ogni riforma verrebbe rinviata ad un'altra ge-

nerazione, certo è però che politicamente il tempo della riforma organica della Costituzione del 1948 sarebbe perso e si aprirebbe la strada a tentativi più complessi, più vasti, confusi e sicuramente di più oscuro significato. Si può forse dire — se me lo consentiranno i colleghi — che tra il fallimento di questa Commissione e gli albori della seconda Repubblica il passo non sarebbe poi così lungo. Non si tratterebbe della seconda Repubblica vagheggiata dai colleghi del gruppo del MSI-Destra nazionale, ma probabilmente di una costruzione a carattere democratico. Tuttavia poiché un assetto costituzionale corrisponde sempre ad una struttura di forze politiche e viceversa, il rivolgimento complessivo non potrebbe che essere visto con preoccupazione, poiché si manifesterebbe proprio nel momento in cui questioni nuove si sommano a mali antichi e l'inefficienza del sistema delle forze politiche si somma alle deficienze dell'apparato costituzionale ed amministrativo.

Come non vedere che in queste complessive condizioni i rivolgimenti non potrebbero non avere una connotazione preoccupante e forse avventurosa e che comunque si andrebbe incontro ad un riassetto, di atteggiamenti, di apparati e di strutture senza avere alcuna certezza sulla loro capacità produttiva? In questo modo non avremmo gettato le fondamenta valide per costruire un edificio nuovo e rivoluzionario rispetto all'antica architettura che conosciamo e nella quale ci muoviamo.

Vorrei domandare al collega Ingrao se sia questa la responsabilità che le forze politiche intendono assumersi in questa occasione; è questo un rischio che possiamo permetterci di correre? Penso che la mia — forse sbaglierò — non sia niente di più che una prudente e realistica considerazione della realtà che credo pesi e non può non pesare su di noi e su ciascun gruppo di questa Commissione.

In terzo luogo, credo sia opportuno giungere ad una conclusione costruttiva del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Ma

se desideriamo una conclusione costruttiva, non possiamo non considerare gli strumenti che consentono di raggiungere tale scopo.

Sono al corrente che, anche sotto questo profilo, tutte le proposte sono legittime e tutte le idee esposte hanno una loro sicura suggestione, soprattutto quelle idee espresse da uomini meno « invischianti » nella *routine* politico-parlamentare, più freschi e maggiormente immersi nell'*humus* culturale della vita intellettuale dal quale dovrebbero alimentarsi tutte le nostre posizioni.

Tuttavia, per suggestive che siano le idee che sono state avanzate in questa sede, occorre anche stabilire quale processo metodologico possa portare al successo una Commissione così composita e così variegata come la nostra.

Occorre anche domandarsi se un metodo teso alla puntualizzazione atomistica di ogni segmento di problema privo di riconduzione ad un quadro generale abbia effetto aggregante o dirompente, se consenta meglio la sintesi che bisogna pur esprimere alla conclusione dei nostri lavori, se si vuole che la nostra Commissione non fallisca l'obiettivo che si era proposto.

L'altra possibilità è quella di esaltare il metodo atomistico di posizioni particolari, che costituisce senza dubbio uno dei mali più profondi della nostra società e anche delle società contemporanee del mondo democratico occidentale.

È necessario adottare un metodo per giungere alla conclusione dei nostri lavori. Una volta presa una decisione in tal senso, l'adozione di questo metodo non può che essere coerente all'obiettivo scelto.

Complessivamente con tutte le peccche, le insufficienze e le conclusioni, il modo di lavoro scelto ha prodotto pur sempre qualche risultato, insufficiente se si vuole. Se ci lasciassimo tentare dalla suggestione di modificare radicalmente il modo di lavorare degli ultimi due mesi, è possibile che la conclusione non si avvicini, e se al contrario non ci lasciassimo tentare da questa suggestione, probabil-

mente una conclusione positiva si avvicinerrebbe.

A questo fine, onorevoli colleghi, è necessario stabilire un concetto sul quale mi ero permesso di richiamare inizialmente l'attenzione della Commissione. Esiste un'oggettiva ed una materiale impossibilità di intervenire su tutto, un'impossibilità di modificare a 360 gradi la Costituzione del 1948.

I problemi di adeguamento e di riforma del nostro sistema istituzionale sono infiniti, non vi è dubbio; quasi tutto nel nostro apparato istituzionale e amministrativo, tra i poteri e tra le autonomie, nella concezione dei diritti di nuova formazione, degli interessi legittimi, negli istituti della democrazia rappresentativa e di quelli della democrazia diretta, nel sottosistema amministrativo e nell'assetto economico previsto dalla Costituzione, quasi tutto è carente, spesso obsoleto, talora fariscente, quasi sempre elemento di appesantimento invece che elemento di efficienza.

Oggi la situazione è diversa da quella di 40 anni fa: l'Italia non è più quella di allora, è cambiata l'Italia, siamo cambiati noi, insieme con una società che non è più agricola e non è più neppure la società industriale formatasi sull'onda del *boom* economico degli anni cinquanta-sessanta, bensì è diventata una società *post* industriale con tutti i nuovi problemi di maturazione e di coscienza sociale che questo comporta. È proprio per questo che a questa Italia così diversa occorre offrire un modello rivisitato delle istituzioni, fondato sulla base della piattaforma che ispirò la Costituzione del 1948.

Proprio perché abbiamo di fronte un campo immenso, che certamente non sfugge a nessuno di noi, dobbiamo sapere con precisione che non è possibile intervenire su tutto e che di conseguenza dobbiamo scegliere su quali aspetti costituzionali è necessario il nostro intervento. È necessario altresì fissare una serie di problemi urgenti, stabilendo le priorità. Questa scelta di metodo è ineliminabile, se politicamente decidiamo che la Commissione debba giungere ad una conclu-

sione positiva. Il rifiuto di compiere una scelta in tal senso non può avere altro esito che quello di condannarci tutti al fallimento: questo bisogna comprenderlo.

Desidero sottolineare questo punto, proprio nel momento in cui, accanto alle due questioni metodologiche, in realtà politiche, che ho sollevato, mi avvio a formulare una proposta specifica, assai semplice, niente affatto originale, ai membri della Commissione.

L'attuale clima politico non è certo propizio per intese in materia tanto delicata, eppure credo sia necessario essere obiettivi e riconoscere che il grado di divisione tra le forze politiche oggi è, nonostante tutto, assai minore di quanto non fosse stato nel periodo decisivo dei lavori dell'Assemblea costituente. Ma se quei padri costituenti, in un momento difficile e in un mondo che si andava spaccando, in un'Italia che si consumava nella rottura tra le forze che erano state insieme protagoniste della liberazione, in quella condizione politica di spaccatura radicale sono riusciti ad individuare un minimo denominatore comune di una forza e di una qualità notevoli (durato quarant'anni), non sarà certamente difficile per noi, in una condizione politica alquanto diversa, essere in grado di far fronte, almeno in parte, ai problemi che ci stanno di fronte. Quest'opera di aggiornamento si impone ed è pur sempre meno complessa ed ardua di quanto non fosse allora porre le fondamenta della Repubblica. Desidero prescindere dal clima politico attuale, se dobbiamo fare un paragone con il 1946-1948.

È proprio per questo insieme di considerazioni che si precisa il valore dello schema di relazione presentato dal Presidente Bozzi, al quale comunque credo debba andare il ringraziamento di ciascuno di noi per l'opera che ha svolto con impegno e capacità notevoli. Infatti, al di là delle pecche della relazione, delle sue aporie, qualche volta delle sue contraddizioni, di una certa mancanza di coordinamento e perfino di qualche errore tecnico che noi puntualmente segnaleremo anche

con l'intervento del collega Covi, è pur vero che la relazione del Presidente costituisce un canovaccio, di estrema utilità, sufficientemente completo dei problemi che abbiamo rilevato in comune, un tessuto vasto, un quadro di riferimento organico che non era possibile non avere, proprio perché infiniti sono i problemi, immense le esigenze, variegata le soluzioni. È utile — a mio avviso — produrre un canovaccio così completo ed articolato, proprio perché l'esperienza della Costituente ci insegna che nessuna forza politica, nessuna cultura, nessun gruppo parlamentare, nessuna corrente di pensiero, per quanto egemonica, può avere la presunzione di trasmettere la sua egemonia sulla piattaforma costituzionale che deve reggere il complesso delle forze e delle tradizioni politiche e culturali del Paese.

Sono certamente positive la prospettazione e la relazione anche se esistono problemi non completamente coordinati. Proprio per la complessità di tale relazione, è necessario che essa sia integrata con la proposta costruttiva assai semplice cui ho accennato e che vorrei precisare molto rapidamente. Mi domando se non sia utile che parta da tutti i gruppi della Commissione il suggerimento politico e istituzionale di concordare, per il prossimo anno, una vera e propria sessione costituzionale bimestrale, da ripetere eventualmente nel 1986, da tenersi in ciascun ramo del Parlamento, sul modello della sessione di bilancio che ha riscosso qualche successo. E ciò per far sì che le due Camere prendano in esame e traducano in effettiva riforma costituzionale i punti fondamentali delle riforme prioritarie ritenute più urgenti, che possiamo insieme definire proprio perché abbiamo alle spalle il canovaccio complesso della relazione che, ovviamente, è integrabile anche sulla base dei suggerimenti odierni.

Ciascuno di noi conosce bene il funzionamento della macchina parlamentare e le caratteristiche del procedimento di revisione costituzionale. Per tale ragione, a mio avviso, senza la sessione costituzionale è ben difficile immaginare la realizzazione dei nostri programmi. Aggiungo

che in tale ambito può essere anche meno difficile ottenere su singoli punti concreti quel consenso ampio ed indispensabile, secondo quanto impone non soltanto l'articolo 138 della Costituzione, ma, vorrei dire, soprattutto la saggezza politica. Se potessimo giungere a formulare, nella relazione conclusiva, questa proposta di sessione costituzionale, dovremmo e potremmo accompagnarla anche, ancor prima che con una scelta, con il riconoscimento di una realtà di carattere obiettivo.

Una parte della relazione Bozzi appare più elaborata, più precisata, più organica e perfino tecnicamente più raffinata sotto il profilo costituzionale. E non a caso essa verte su punti cruciali e strategici del sistema istituzionale italiano: il ruolo ed il funzionamento del Parlamento, il modello del bicameralismo, la stabilità di governo, il rapporto fra i due poteri fondamentali dello Stato che sono il Parlamento ed il Governo, le connessioni di questo rapporto con il governo dell'economia di una società moderna come quella in cui viviamo.

Penso che questo insieme di proposte — in ciò mi differenzio dal giudizio troppo rapido del collega Ingrao — costituisca un disegno organico ed anzi un disegno riformatore di forte portata, una modifica sostanziale ed anche sufficientemente coerente, in grado di permettere un salto di qualità all'assetto e al funzionamento del sistema istituzionale, senza stravolgere le fondamenta della Costituzione del 1948. Si tratta, in sostanza, di ridisegnare il bicameralismo italiano, che resta paritario ma che non è più perfetto, con le specificazioni che sono indicate nella relazione; di un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, indispensabile per assicurare omogeneità di indirizzo, coordinamento, efficienza alla funzione di governo, maggiore stabilità di governo; di una revisione del sistema delle fonti normative con un parziale riequilibrio tra Parlamento e Governo, cioè la soluzione del problema a due facce, costituito da un lato dall'eccesso di decretazione d'urgenza e dall'altro dall'esigenza

di un procedimento legislativo d'urgenza a tempi garantiti; di nuove norme tendenti ad assicurare un più efficace governo dell'economia, almeno nei suoi aspetti più decisivi, nella realtà della crisi europea e mondiale del *welfare state*, cioè in particolare il controllo e l'indirizzo dei flussi di spesa pubblica, attraverso una maggiore programmazione delle risorse finanziarie, come chiedeva poc'anzi il collega Ingrao.

Se noi potessimo, con larga maggioranza, suggerire al Parlamento la sessione costituzionale e sottolineare l'urgenza di affrontare questo insieme di problemi sui quali si è prodotto un grado maggiore di elaborazione tecnica e costituzionale e se potessimo anche accompagnare questa proposta con quella di dedicarci altresì, in tale sessione, alla considerazione dei nuovi diritti attraverso i quali si realizza una più completa tutela del cittadino come singolo e come associato di fronte alla realtà della società contemporanea, nella sua ampia dimensione cui si richiamava il collega Ingrao, credo che avremmo non solo concluso positivamente i nostri lavori, ma avremmo dato concreto inizio alla più vasta riforma finora concepita in molti anni di storia repubblicana. E sarebbe un'opera di cui potremmo essere lieti.

Credo sia necessario misurarsi su questo nei prossimi due mesi fino al termine del lavoro della Commissione, nel quadro dello schema complessivo della relazione Bozzi e all'indomani della conclusione della Commissione, perché questi sono i presupposti di un lavoro approfondito e che non potrà che essere di lunga lena per un adeguamento più completo e complessivo del sistema istituzionale ai mutamenti già avvenuti nella società in questi quarant'anni.

Io non penso e credo che nessuno di noi lo pensi, e se ci sbagliassimo su questo punto sarebbe grave, che tutto si riduca a questioni strettamente politiche, di rapporto tra le diverse forze politiche sul piano delle maggioranze di Governo o delle opposizioni che a queste si formano. La verità è che non c'è una indifferenza

dell'assetto istituzionale; a parità di condizioni e di quadro politico l'assetto istituzionale nella sua globalità può contribuire in misura non trascurabile a rendere difficile la soluzione dei problemi che abbiamo di fronte, in generale del buon governo della società. C'è un valore profondo dell'assetto istituzionale che è in buona parte condizionante del lavoro svolto in concreto dalle forze politiche. Questa frammentazione che riscontriamo nella società e che è inevitabile che si trasmetta alle forze politiche ed a certi ambiti istituzionali, può essere ricondotta ad unitarietà, ovvero, può essere esaltata e trasformata in rischioso fattore di ritardo decisionale, veti contrapposti, soluzioni mediatricie di basso livello. Questo dipende dall'assetto costituzionale che siamo in grado in concreto di riformare o meno. È dunque a questi aspetti essenziali del sistema istituzionale cui occorre rivolgersi nel senso e con le proposte specifiche che ho tentato di tratteggiare. Questo è l'approccio che propongo, sul quale vorrei invitare i gruppi a riflettere e ad esprimersi con chiarezza, al fine di individuare i margini e le potenzialità di un'intesa che costituisca il concreto coronamento del lavoro compiuto.

Avvertiamo tutti l'esigenza di dare una risposta alle aspettative che sono cresciute nel Paese e nell'opinione pubblica sulla necessità di una riforma istituzionale. Credo che esista soltanto uno strumento ed un modo per dimostrare la perdurante legittimità delle forze politiche attuali e la loro capacità di interpretare lo spirito della Costituzione, in una linea di continuità e di rinnovamento: dedicarsi ad un lavoro di riforma costituzionale sugli aspetti più urgenti e cruciali del nostro sistema oggi in crisi. Appunto per questo è necessario più che in altre circostanze uno sforzo da parte di ciascuno di noi di elevarsi al di sopra dei problemi contingenti e superare le pur legittime visioni di parte, che in qualche modo sono tornate ad affiorare in questo dibattito e che, se venissero tutte mantenute, non potrebbero avere altro esito che quello di distruggere il nostro lavoro e presen-

tare all'opinione pubblica una Commissione che su ogni problema si divide in tanti segmenti quanti sono i gruppi che la compongono.

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

GIUGNI. Non ripeto le parole di apprezzamento sulla relazione già espresse dai rappresentanti del gruppo cui appartengo. Confermo l'adesione del gruppo socialista alla impostazione della bozza di relazione Bozzi che — mi sembra abbastanza evidente — non è il punto di approdo di una riforma istituzionale; è, posso dire, usando una immagine geometrica, il punto di convergenza dei punti su cui le parti sono oggi mature. Sarebbe un errore — ma è un errore che circola nella stampa che rimprovera, ad esempio, ai socialisti di aver abbandonato l'idea della grande riforma — confondere questo, che è il primo passo verso una più ampia riforma che non investe solo la Costituzione ma tutte le strutture istituzionali del nostro Paese e che richiederà molto tempo, con l'idea stessa che ha ispirato il tema della grande riforma. Da questo punto di vista ritengo che non vi sia alcuna contrapposizione tra il concetto di grande riforma e quello di piccola riforma: sono due movimenti sulla stessa linea di avanzamento.

Pur non volendomi pronunciare ed impegnare il gruppo cui appartengo sulla proposta formulata dal collega Battaglia, ritengo che l'idea di una sessione, o per lo meno di una discussione prolungata e in un certo senso temporalizzata del problema costituzionale, sia da prendere in considerazione. Si tratta oltretutto della logica conseguenza dei lavori della Commissione, che ha preparato il materiale che permetterà l'inizio delle procedure di revisione costituzionale che sappiamo saranno lunghe ed impegnative.

Non è mia intenzione formulare apprezzamenti di carattere generale, ma intendo soffermarmi soltanto su alcuni problemi di carattere specifico e formulare riserve, obiezioni e richiedere chiarimen-

ti su alcuni punti della relazione. Non parlerò di tutto, anche perché ci siamo divisi i compiti. Per esempio, in materia di partiti vi è un progetto di legge del collega Spini, che ha ricevuto molti apprezzamenti da parte della stampa e di autorevoli esponenti della classe politica, per cui deliberatamente non affronterò questo problema. Il mio intervento verte essenzialmente sui temi relativi al Governo, al bicameralismo e su alcuni aspetti della materia economico-sociale.

Per quanto riguarda il tema relativo al Governo, il gruppo socialista conviene pienamente sulla proposta che concerne il voto palese. È già un significativo arretramento rispetto ad una posizione di più incisiva costituzionalizzazione del voto palese come tale, ma rappresenta comunque per noi una soluzione soddisfacente. Ma poiché dell'argomento ha esaurientemente parlato il collega Labriola nel corso del suo intervento, rinvio senz'altro allo stesso.

Sempre per quanto riguarda il Governo, vorrei sottolineare come nell'impostazione della relazione non vi sia in realtà nessun atteggiamento di preferenza per il Governo rispetto al Parlamento. Non è vero che l'idea della governabilità e della maggiore efficienza istituzionale quale si può esprimere anche attraverso una maggiore efficienza dell'esecutivo, necessariamente comporti un'operazione algebrica: quanto più si dà al Governo, tanto meno si dà al Parlamento o viceversa. Io credo invece che quando ci saremo liberati dall'ipoteca culturale di una concezione assemblearistica della democrazia, dovremo procedere semplicemente ad una operazione che ci faccia tornare sui solidi canoni della teoria classica della democrazia, cioè la distinzione tra funzione esecutiva e funzione legislativa.

Poc'anzi, nel corso della discussione, si è levata una voce che accusava e denunciava confusione dei due « tavoli » (quello della maggioranza di Governo e quello della maggioranza « istituzionale »), ma se ciò è avvenuto non posso che dolermene e penso che dovremo cercare di ridistinguerli. Vorrei far notare però

che una confusione dei « tavoli » si ha quando la minoranza, ovvero l'opposizione, tende a presentare le proposte di rafforzamento della funzione esecutiva come posizioni di rafforzamento della maggioranza. Ma noi non siamo qui per rafforzare questa maggioranza, bensì siamo di fronte al problema di rendere più governabile il Paese attraverso meccanismi istituzionali, oggi con questa maggioranza e domani con un'altra, che potrà succedere a quella attuale.

Non accreditiamo quindi l'idea che ridefinire le funzioni da attribuire al Governo rispetto a quelle di prerogativa parlamentare, mirare alla maggiore stabilità dell'esecutivo, significhi implicitamente diminuire il ruolo delle opposizioni. Tanto poco è vero che nello schema proposto dal Presidente Bozzi — soprattutto se verranno rimeditati alcuni punti — il concetto di controllo sulla attività del Governo e della pubblica amministrazione viene ridefinito e rafforzato in modo originale e moderno. Questo aspetto era invece molto marginale nel sistema previsto dalla Costituzione del 1948, anche perché allora la scienza costituzionale non aveva ben definito i concetti inerenti al controllo parlamentare sull'attività del Governo.

A proposito della stabilità dei governi, desidero rilevare che, una volta che abbiamo rifiutato formule di premi di maggioranza (che mirano alla stabilità degli esecutivi incidendo sul corpo elettorale), dobbiamo sottolineare la necessità di prevedere meccanismi di stabilizzazione. Uno di questi è menzionato nello schema di relazione, ma non è prevista la norma relativa, bensì si accenna solo all'istituto della sfiducia costruttiva.

Signor Presidente, una norma in tal senso verrà inserita nella relazione conclusiva? Avremo modo di tornare sull'argomento anche perché esso prospetta un effetto non secondario di « annuncio ».

Accanto alla proposta cui poc'anzi accennavo, il Presidente Bozzi ne ha formulata un'altra relativa allo scioglimento automatico delle Camere dopo tre crisi.

Un'altra proposta, a mio avviso meno punitiva della precedente, era quella contenuta in un documento del partito socialista italiano pubblicato lo scorso anno, che si riferiva allo scioglimento delle Camere nel caso non venisse concessa la fiducia dopo 90 giorni dalla designazione del nuovo ministero da parte del Presidente della Repubblica.

Ripeto, non mi pare si tratti di una soluzione punitiva, ma semplicemente dalla constatazione che il Parlamento, dopo i primi tentativi di designazione, non riesce ad esprimere una maggioranza e quindi un Governo.

Come abbiamo avuto già modo di dichiarare, siamo assolutamente contrari alla menzione del vincolo di coalizione. Gli avvenimenti di questi giorni stanno a dimostrare che un concetto di questo genere è molto fragile e quindi sarebbe molto imprudente inserirlo in una norma costituzionale.

Per quanto riguarda la questione di fiducia, desidererei avere dal Presidente Bozzi un chiarimento sull'attuale significato che verrebbe attribuito dai nuovi orientamenti della Commissione a proposito della distinzione tra questione di fiducia e questione di governo. Quest'ultima, qualora fosse negata, non dovrebbe comportare le necessarie dimissioni dell'esecutivo. Allo stato attuale dei nostri lavori, la questione di governo è tornata a coincidere con la questione di fiducia: questo è un passo della relazione che non mi risulta molto chiaro.

Per quanto riguarda la parte dello schema di relazione che analizza il Parlamento, mi ritengo senz'altro concorde con gli orientamenti, che per altro mi pare riscuotano larghi consensi, diretti a liberare il Parlamento da quella che possiamo considerare l'attività normativa impropria.

Si tratta della questione della delegificazione. Insieme ed accanto a questo processo di revisione del procedimento legislativo, si pone il problema di una migliore e più efficace definizione della funzione di controllo.

Questa considerazione è tale da far ritenere che l'orientamento monocameralista, e con esso l'orientamento volto ad una drastica riduzione del numero dei parlamentari, può suscitare per lo meno qualche dubbio, in quanto in realtà nello schema del Presidente Bozzi le funzioni del Parlamento non vengono ridotte, ma anzi vengono incrementate.

Una ragionevole diminuzione del numero dei parlamentari, così come è stata proposta, ci trova senz'altro d'accordo, ma se procedessimo a tagli ulteriori, credo che ci verremmo a trovare nella situazione opposta a quella odierna, in una condizione cioè di insufficienza « dell'organico ».

Se vogliamo comprendere il senso della funzione di controllo, dobbiamo analizzare l'organo Senato della Repubblica.

A tale ramo del Parlamento verrebbe riservato l'intervento sulla legislazione di maggiore rilevanza, e a questo proposito ritengo che sia necessario un ripensamento.

Quando si parla di legge bicamerale o di legge organica, con riferimento alle norme sull'imposizione dei tributi, non possiamo non tenere in considerazione che a margine si è sviluppata anche una normativa di carattere parafiscale. O siamo d'accordo nel pensare che tributo possa voler dire anche contributo previdenziale, oppure credo sia necessario inserire nella norma costituzionale la definizione completa del termine « tributo ».

Può accadere infatti che si possano ottenere risultati analoghi ricorrendo sia all'ordinaria imposizione fiscale (per la quale sarebbe necessaria una legge « bicamerale »), sia per i contributi previdenziali che non avrebbero bisogno di procedimento legislativo particolare.

Mi domando se non sia il caso di dichiarare leggi bicamerali tutte le leggi di attuazione della Costituzione; non si tratterebbe delle leggi che si riferiscono alla normativa programmatica, in quanto tutte le leggi sono norme che derivano da principi generali contenuti nella Costituzione (in questo caso ricadremmo nel bi-

cameralismo puro e semplice), quanto di quei casi in cui la Costituzione fa esplicito rinvio alla legge ordinaria oppure di quei casi in cui, pur non essendo previsto un esplicito rinvio, se ne pone la necessità per far scattare l'efficacia della norma costituzionale.

PRESIDENTE. Senatore Giugni, rispondo subito al quesito che ella mi ha posto, diciamo che l'individuazione delle materie in un sistema giuridico come il nostro nel quale è prevista la Corte costituzionale, deve essere fatta in maniera precisa. Facendo riferimento alle leggi di attuazione della Costituzione, correremmo il rischio di impugnative di fronte alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione.

GIUGNI. La legge sul diritto di sciopero, che è di attuazione della Costituzione, parrebbe per esempio di una tale importanza da richiedere un doppio esame da parte del Parlamento. Certamente, non è meno importante di una legge restrittiva delle libertà personali, che dovrebbe essere circondata da analoghe garanzie. L'individuazione delle materie per il procedimento aggravato certamente solleva alcuni dubbi.

In materia di restrizione della libertà personale è certo infatti che l'intervento delle due Camere è necessario, ma vi possono essere anche leggi con effetti esattamente contrari, come quella sulla carcerazione preventiva, nella quale la doppia deliberazione sarebbe forse stata necessaria, tanto è vero che di fatto oggi stiamo giungendo ad una seconda deliberazione, data la delicatezza della materia e i nuovi problemi che si sono posti da allora ad oggi all'attenzione del legislatore. Non vedo poi perché tutti i decreti-legge debbano essere sottoposti alla procedura bicamerale. Ciò perché, in primo luogo, stiamo tentando di ridurre il decreto-legge a legislazione minore; in secondo luogo perché, dati i motivi di urgenza, il procedimento di conversione presso i due rami del Parlamento appare

in contrasto con i principi di maggiore speditezza che abbiamo tentato di valorizzare. Sarebbe opportuno — a mio avviso — rivedere le materie anziché guardare le forme del provvedimento, come ha suggerito il Presidente Bozzi.

È necessario creare strumenti adeguati, per rendere effettiva la funzione di controllo. L'importanza delle interrogazioni e delle interpellanze è decrescente. Esse sono state attribuite alla Camera dei deputati. Ma non può considerarsi controllo il fatto di ricevere relazioni e di archivarle; non è controllo esprimere pareri su nomine senza un'adeguata istruttoria. A tale proposito vorrei rilevare, tra l'altro, l'opportunità che, insieme con le nomine negli enti pubblici che oggi sono sottoposte a controllo parlamentare, si considerasse il problema delle nomine delle direzioni dei ministeri, che non sono invece sottoposte ad alcun controllo e sono soggette ad un'ampia e disinvolta lottizzazione.

Il controllo sull'attuazione delle leggi e sulla legislazione minore richiede strumenti adeguati. Mi domando, per quest'ultimo punto, se non sia il caso di ricostruire un ufficio legislativo, come ad esempio quello del vecchio Senato regio, che esercitò la sua funzione in maniera egregia. Chiedo poi che si prenda in considerazione la possibilità di limitare solo al Senato la comunicazione preventiva dei trattati internazionali, che è stata opportunamente inserita nel testo ma che forse, affidata esclusivamente a quel ramo del Parlamento, potrebbe individuare una funzione di controllo del Senato sulla gestione della politica estera, che mi pare si armonizzerebbe bene con questa nuova concezione.

Non mi sembra opportuno inserire in questa norma, che concerne le funzioni del Parlamento, la discussione preventiva sulle intese sociali. Siamo di fronte ad una prassi che ha avuto alcuni momenti di cui io sono stato, tra l'altro casualmente, convinto partecipe e sostenitore. Si tratta di una prassi adottata in alcuni paesi e in alcune circostanze e che, ivi esaurite tali circostanze, ha cessato di

esistere. Nulla vieta ad un ramo del Parlamento di chiamare, per esempio, il ministro del lavoro, affinché riferisca sulle trattative in corso per raggiungere accordi con le parti sociali, ma non si può costituzionalizzare una prassi politica suscettibile di venire a cessare in tempi brevi.

Mi dichiaro favorevole alla proposta del collega Scoppola relativa al sistema elettorale ed alla votazione delle singole proposizioni normative. È una proposta che presuppone una procedura di votazione. Non possiamo pensare infatti ad un documento che viene approvato in blocco: credo sia necessaria la sessione plenaria con la votazione, eventualmente articolo per articolo. Rammento che personalmente ho espresso l'orientamento, che ha avuto eco anche nell'ambito del mio partito, di favore verso una forma di sistema elettorale uninominale personalizzato. Probabilmente non esistono le possibilità di una convergenza su questa posizione. Auspico — e questo è un atteggiamento che esprimo come singolo e non a nome del mio gruppo — una parziale revisione del sistema elettorale, secondo le linee che rapidamente riassumo, ma che sono note a tutti. Sarebbe interessante conoscere anche l'opinione degli elettori in materia, per verificare il loro orientamento su una eventuale più incisiva e più profonda riforma elettorale. Essa potrebbe consistere in ciò: riduzione dell'ampiezza dei collegi — con conseguente diminuzione del numero delle preferenze — e loro omogeneizzazione: eliminazione delle correzioni del quoziente, in modo da esaltare il numero dei resti e quindi rendere possibile il loro trasferimento ad un collegio unico nazionale, che allora non sarebbe forse nemmeno necessario dotare di una riserva di posti in percentuale, come previsto nello schema che qui stiamo discutendo, perché verrebbe ad acquisire una proporzione abbastanza rilevante di resti. Rilevo a tale proposito che, da una proiezione che è stata fatta in base alle ultime elezioni, il sistema elettorale attuale darebbe resti per un decimo dei componenti la Camera dei depu-

tati. Aumentando l'utilizzazione dei resti, questa cifra potrebbe essere aumentata. Gli effetti di una revisione di questo tipo sarebbero volti non ad una stabilizzazione di maggioranze, bensì orientati su due versanti diversi di grande importanza: la miglior selezione del personale parlamentare e la moralizzazione della vita pubblica, nei limiti di una attenuazione della pressione per le preferenze che ha come conseguenza un notevole inquinamento nei metodi di procacciamento delle stesse.

Per quanto riguarda il Senato, ho poco da dire, perché pochissimo si è detto. Siamo contrari all'attuale sistema elettorale. È una specie di voto per candidato ignoto: l'elettore non sa chi eleggerà con questo sistema. L'unica alternativa è la proposta formulata dal gruppo socialista di una lista bloccata a base regionale, proposta che mi convince e che quindi sostengo.

Tuttavia tutte queste modifiche potrebbero non formare oggetto di riforma istituzionale. Anche il problema del collegio unico nazionale potrebbe eventualmente essere affrontato con una norma costituzionale, che rinvii alla legge ordinaria le modalità e i limiti per una sua determinazione, onde non irrigidire eccessivamente il dettato costituzionale. Esprimo inoltre le mie perplessità per quanto riguarda l'aumento del numero dei senatori a vita, in quanto potrebbe esserci il rischio, anche con l'aiuto di circostanze demografiche, di avere un numero di senatori di nomina non elettiva che in qualche circostanza, potrebbero avere un peso determinante nel conferimento della fiducia al Governo, il che certo non era stato previsto dal costituente.

Per quanto riguarda la materia economico-sociale sono state avanzate delle richieste da parte delle associazioni femminili circa la giusta retribuzione e la parità retributiva tra uomo e donna. Consiglio su questo una certa attenzione. Il principio di parità tra uomo e donna viene identificato *tout court* nella nuova formula dell'articolo 36 della Costituzione

in cui si afferma che « ogni lavoratore, sia uomo sia donna, ha diritto ad una retribuzione giusta ». Viene così a cadere la necessità di ridichiarare questo principio nell'articolo 37. Debbo però osservare che la dichiarazione contenuta nell'articolo 37 ha generato una giurisprudenza abbondante e consolidata e si collega tra l'altro alla Carta sociale europea, ad una convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, al Trattato di Roma: cioè ha referenti anche internazionali che non so se sia il caso di spezzare, addivenendosi ad una soluzione che si proietta in sostanza verso il prossimo secolo, affermandosi che il problema non esiste più, che è stata superata la fase in cui il principio doveva essere esplicitamente dichiarato. Ritengo tra l'altro che la formula dell'articolo 36 che, oltre al lavoro, fa riferimento alla necessità di una esistenza libera e dignitosa per sé e per la propria famiglia, è stata mal congegnata, a mio avviso, nel 1947, con l'idea che la retribuzione dovesse essere la famosa retribuzione familiare, pensando si probabilmente all'uomo capo famiglia in generale o alla donna vedova, cioè alla donna che non potesse appoggiarsi all'attività lavorativa del marito. Se riconosciamo all'uomo e alla donna il diritto ad una retribuzione sufficiente per la famiglia, come dovrà essere valutata la famiglia? In relazione al fatto che sono due i membri che lavorano? Oppure dovrà essere considerata in rapporto ad una famiglia tipo. Dovrà essere individualizzata o riferita ad uno *standard*? Vi sono state in proposito decisioni abbastanza dubbie di giudici che hanno attribuito una retribuzione considerando, ad esempio, il numero di figli a carico del lavoratore. In realtà il legislatore ha provveduto a questi problemi da quarant'anni, e vi sta provvedendo ora meglio nell'ambito di una razionalizzazione del sistema, attraverso l'imposizione tributaria e l'istituto degli assegni familiari. Mi chiedo perciò se sia necessario far riferimento al salario familiare, con tutte le complicazioni apportate dalla proposta contenuta nello schema di relazione. In proposito presenterò un

emendamento. Per quanto riguarda l'articolo 39, ne abbiamo già discusso, dopo aver ascoltato le organizzazioni sindacali che non mi pare abbiano dato un apporto tale da farci cambiare orientamento. In materia presenterò una modifica di forma dell'attuale testo, perché così come è potrebbe prestarsi a qualche equivoco.

Per quanto riguarda l'articolo 40, sarebbe opportuno insistere sulla necessità di una attuazione di legge in materia di diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Sull'articolo 46, il tema è stato sollevato dal collega Ingrao, ma mi chiedo perché non siano state formulate proposte concrete. Si tratta di una norma su cui farei una operazione di chirurgia plastica, ma che, tutto considerato, ritengo opportuno non toccare per non appesantire eccessivamente questa fase dei nostri lavori. Nella « sessione costituzionale » proposta dall'onorevole Battaglia

potremmo eventualmente affrontare il problema. Infine per quanto riguarda l'articolo 99 della Costituzione, credo sia opportuna una modifica diretta a limitare l'intervento anche della norma costituzionale sul funzionamento interno del CNEL. La legge che è in discussione al Senato della Repubblica sembra che preveda l'esclusione dei criteri di voto a maggioranza, che ho già avuto modo di criticare e che risultano del tutto incoerenti con la natura di un istituto che rappresenta degli interessi. Ma se si esclude questo criterio di maggioranza non si può comprendere come il CNEL possa svolgere l'iniziativa legislativa.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito del dibattito alla seduta di domani, venerdì 7 dicembre 1984, alle ore 9.

La seduta termina alle 12.

PAGINA BIANCA