

44.

SEDUTA DI VENERDÌ 7 DICEMBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva:		PAG.
	PAG.	
PRESIDENTE	799, <i>passim</i>	
		Covi
		799
		Vassalli
		804
		Andreatta
		810

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.

ANDÒ, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 6 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 senatore Covi. Ne ha facoltà.

COVI. Desidero preliminarmente esprimere una valutazione in sostanza positiva sulla relazione che Ella, signor Presidente, ha sottoposto alla Commissione.

Mi sembra infatti che essa sia il frutto di un approfondito e buon lavoro di sintesi delle posizioni emerse dal dibattito, con una puntuale indicazione delle posizioni che hanno raccolto, in via di massima, consensi maggioritari, nonché di quelle divergenti che, rispetto a singole questioni si sono determinate, il tutto incastonato in un quadro che costituisce la premessa della relazione conclusiva che ben individua le problematiche di riforma che scaturiscono dall'evoluzione della società e dal mutato rapporto che si è determinato fra questa e le istituzioni vigenti, ponendo la necessità di una loro revisione e di un loro adeguamento.

Questa constatazione positiva di ordine generale non mi esime, tuttavia, dal proporre alcune osservazioni sulle soluzioni indicate, limitandomi a quei temi

che, nell'intervento di ieri del collega Battaglia, sono stati indicati come i più importanti ed i più urgenti, in una selezione giustificata dalla pratica impossibilità di intervenire su tutto, ritoccando in ogni parte la Carta fondamentale. Quei temi, secondo il metodo suggerito, dovrebbero essere discussi e risolti nelle sessioni costituzionali alle quali le Camere dovrebbero essere chiamate una volta esauriti i lavori della Commissione.

A noi pare che questa indicazione di metodo sia l'unica che possa consentirci di trarre conclusioni concrete dal proficuo dibattito che si è svolto durante i lavori della Commissione. Se vogliamo cogliere l'occasione di far fronte a quell'esigenza di rinnovamento delle istituzioni che tutti auspichiamo e che è così sentita dall'opinione pubblica, dobbiamo necessariamente operare una scelta, concentrando l'opera di riforma su alcuni punti nodali dalla cui risoluzione dipende l'efficienza del sistema. I nodi da sciogliere riguardano gli istituti di democrazia rappresentativa, il Governo ed il suo rapporto con il Parlamento, le fonti normative e il governo dell'economia.

Se tali nodi venissero sciolti secondo le indicazioni contenute nella relazione, credo — e con me lo crede la forza politica che qui ho l'onore di rappresentare — che il nostro sistema politico-istituzionale farebbe un grande passo in avanti, con un sostanzioso ed efficace suo adeguamento alle istanze che ci vengono dalla società italiana e alle necessità di una maggiore prontezza delle decisioni che l'economia di un paese avviato a partecipare al processo di sviluppo dell'era post-industriale esige, di una maggiore stabilità ed autorevolezza dell'esecutivo, di una migliore

produzione normativa, di un più efficace controllo della spesa pubblica.

Non sono certamente di poco conto le proposte contenute sotto questi aspetti nello schema di relazione Bozzi. Le proposte, anzi, hanno colto il contenuto profondo delle riforme che la situazione richiede e hanno indubbiamente una forte capacità innovatrice, pur facendo salvo l'impianto del sistema democratico parlamentare che i padri costituenti hanno meditatamente scelto come più adatto alle peculiari caratteristiche della società italiana. Ed è sulla base di questa profonda convinzione che rinnoviamo l'appello non solo a limitarsi a poche scelte qualificate, ma anche a raccogliersi attorno a scelte che hanno il pregio di rispondere ad alcune fondamentali preoccupazioni che ci sono parse comuni alla gran parte delle forze politiche qui rappresentate.

Ed è ancora, sulla base di questa considerazione di fondo, che mi accingo ad esprimere la nostra opinione su alcune particolari questioni riguardanti i temi fondamentali sopraindicati.

Il primo e fondamentale di questi temi riguarda gli istituti di democrazia rappresentativa: il Parlamento.

Siamo lieti di constatare che lo schema di relazione accoglie i punti essenziali dell'impostazione che abbiamo fin dall'inizio sostenuto: la conferma del bicameralismo paritario, in quanto resta attribuita ad entrambi i rami del Parlamento la funzione di indirizzo politico, accompagnata per altro da una diversificazione delle funzioni per quanto attiene all'attività legislativa e a quella di controllo; la revisione della funzione legislativa e della funzione di controllo, con la previsione di una maggiore incisività di quest'ultima; la riduzione del numero dei parlamentari.

Su tale tema, però, esprimiamo alcune osservazioni che sono non in ordine di rilevanza, ma che seguono l'ordine della relazione.

Per quanto riguarda il numero dei parlamentari componenti la Camera dei deputati, riteniamo che il rapporto fra

deputati e popolazione proposto dalla relazione — criterio sul quale concordiamo — porti ad un numero di deputati eccessivamente ridotto.

Da un esame comparato dei quattro maggiori paesi dell'Europa occidentale — Gran Bretagna, Francia, Germania federale ed Italia — si rileva che, mediando il numero di componenti delle rispettive Camere « basse », ne risulta una composizione di circa 560 deputati.

Riteniamo che questo possa essere il numero ottimale, sia per garantire un'adeguata rappresentanza delle forze minori, sia ai fini di un'adeguata funzionalità del Parlamento, tenendo presente anche la considerazione dell'incisiva sottrazione che viene operata attraverso la partecipazione al Governo di una consistente frazione di parlamentari, distratti così dal lavoro legislativo. È questo un fenomeno che non si verifica invece in Francia, dove chi è chiamato a governare perde il seggio parlamentare, ma viene sostituito, sicché la Camera resta integra nei 491 seggi previsti.

Chiediamo quindi che il rapporto sia ridotto ad un deputato ogni 100 mila abitanti, mantenendo fermo il rapporto di un senatore ogni 200 mila abitanti proposto dalla relazione. In tal modo la Camera dei deputati sarebbe composta da circa 564 deputati ed il Senato da circa 282 senatori.

Una certa perplessità, già espressa ieri dal senatore Giugni, riguarda l'ampliamento del numero dei senatori permanenti, del quale non si vede una particolare necessità.

La seconda osservazione riguarda quella sorta di parziale costituzionalizzazione del sistema elettorale per la Camera dei deputati, prevista dalla proposta di nuova formulazione dell'articolo 56 della Costituzione, con la previsione del rinvio di un decimo dei seggi ad un collegio unico nazionale.

Le nostre posizioni sul tema elettorale sono note e su di esse non ritornerò; ma a noi pare che il sistema elettorale non sia materia che debba assurgere a rango co-

stituzionale e che debba essere, invece, lasciato alla legislazione ordinaria.

Una terza osservazione riguarda la proposta di revisione dell'articolo 70. A me pare che sia stato seguito un metodo opportuno attraverso l'indicazione tassativa delle leggi bicamerali, rifiutando così l'adozione di formule generiche (quali leggi organiche e leggi di attuazione della Costituzione, come proposto dal senatore Giugni) suscettibili di creare difficoltà interpretative e possibilità di conflitti. A tal proposito, ritengo che vada eliminato il riferimento alle leggi organiche, contenuto nello schema di relazione.

Sollewa, invece, qualche interrogativo la previsione contenuta nell'ultimo comma, quello che rimanda ad una speciale Commissione di deputati e di senatori la risoluzione di eventuali divergenze o conflitti tra i due rami del Parlamento. Vorremmo che venisse chiarito di quali divergenze o conflitti si tratti. Essi sono forse relativi al carattere mono o bicamerale delle proposte di legge? Se è così, ritengo che la tassatività dell'attribuzione bicamerale contenuta nel primo comma risolva alla radice la questione. Comunque, non pare che l'organo più idoneo a risolvere tale eventuale conflitto sia una simile Commissione, mentre forse sarebbe più opportuno demandarlo alla Corte costituzionale.

Un'altra osservazione riguarda la proposta di nuova formulazione dell'articolo 82: suscita perplessità il quarto comma, con la costituzionalizzazione dell'informativa del Governo alle Camere sullo stato delle intese in corso con le formazioni sociali, quando le intese stesse riguardino questioni di interesse generale. Ci sembra che la materia debba essere lasciata ai normali canali della dialettica tra Governo e Parlamento e alla contingente valutazione della opportunità di intervento da parte di quest'ultimo, da effettuarsi tramite gli ordinari strumenti parlamentari, senza correre il pericolo della previsione costituzionalizzata di interventismo eccessivo del potere sull'autonomia delle parti sociali.

Una osservazione di forma si riferisce al primo comma dell'articolo 82, in base al quale il Senato della Repubblica dovrebbe essere anteposto alla Camera dei deputati, proprio perché al primo comma viene riservata in modo pressoché esclusivo e comunque in modo più penetrante la funzione di controllo, anche attraverso la previsione di un raccordo funzionale con la Corte costituzionale.

Notevoli perplessità derivano dalle proposte di modifica dell'articolo 94. I repubblicani sono dell'opinione che non sia opportuna la concessione e la revoca della fiducia da parte delle due Camere riunite. Ci sembra che la previsione possa dare luogo a serie difficoltà, specie per quanto riguarda la revoca della fiducia, e che il sistema sia difficilmente compatibile con il mantenimento dell'istituto della questione di fiducia, nonché con il sistema che prevede le leggi monocamerali, sulle quali pure può essere posta la questione di fiducia, come affermato nello schema di relazione: qui si propone l'aggiunta, all'articolo 94, di un comma in cui si prevede che il Governo può porre, innanzi a ciascuna Camera, la questione di fiducia su ogni deliberazione. Si impone, pertanto, una rimediazione sul punto, e questa potrebbe portare a considerare una sistema che preveda la presentazione del Presidente del Consiglio a Camere riunite, ma che mantenga il voto di fiducia a Camere separate.

Un punto sul quale dobbiamo manifestare dissenso sotto tre aspetti riguarda la formulazione dell'articolo 127-bis. Il primo aspetto riguarda il numero eccessivamente elevato dei rappresentanti delle regioni nella Commissione bicamerale prevista dall'articolo 126 al quarto comma. Il secondo riguarda la estrema genericità della previsione della funzione consultiva, in ordine ai progetti di legge di interesse regionale all'esame delle Camere; la materia andrebbe più esattamente individuata, attraverso un esplicito riferimento alle materie di cui all'articolo 117. Il terzo riguarda la previsione delle funzioni consultive ed istruttorie in materia di controllo sull'attività di indirizzo

e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni. Ci sembra a questo proposito che l'organo di controllo debba essere svincolato dalle « parti » sulle quali questo viene operato, mentre con il sistema proposto una delle parti, le regioni, verrebbe a partecipare, anche se solo in via consultiva ed istruttoria, al controllo.

Sul tema del Governo e i suoi rapporti con il Parlamento, noi appoggiamo l'indicazione del rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, quale contributo certamente non irrilevante ad una maggiore stabilità del Governo.

Il nostro dissenso si ricollega a quanto sostenuto con riguardo al sistema elettorale. Mi riferisco alla previsione della relazione e alla proposta di nuova formulazione dell'articolo 93, nella quale viene costituzionalizzato il patto di coalizione, stabilendo che il Presidente della Repubblica, in presenza di tale patto, designa la personalità indicata dalla coalizione, se questa consegua la maggioranza dei voti validi.

La norma risponde evidentemente al proposito di favorire una maggiore stabilità del Governo e del rapporto Governo-Parlamento; ma noi non siamo certi che essa sia fonte di stabilità, anzi il risultato potrebbe essere perfino il contrario di quello voluto, in quanto di fronte alla eventuale rottura della coalizione, alla quale viene data rilevanza costituzionale, si imporrebbero nuove elezioni.

Con questo ribadiamo quello che già abbiamo sostenuto più volte, e cioè che nulla impedisce gli accordi preelettorali politici fra i partiti, per una candidatura comune a comporre la futura maggioranza. Ma riteniamo che si debba restare nell'ambito delle iniziative politiche, senza conseguenze vincolanti sul piano costituzionale.

Non possiamo in proposito non ricordare che l'esperienza di questi anni ha dimostrato la grande importanza dei margini di elasticità nella scelta del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica, margini di elasticità e di flessibilità che hanno consentito

di trovare soluzioni atte ad evitare scioglimenti delle Camere ancor più anticipati rispetto a quelli che abbiamo conosciuti, e ad assicurare il governo del paese.

Ritornando per un momento sulla questione di fiducia e sulla proposta di aggiunta di un comma all'articolo 94, suggeriamo che, sempre al fine di rafforzare la fiducia del Presidente del Consiglio, sia detto che a lui spetta di porre la questione di fiducia invece che al Governo, come è stabilito nel testo proposto; ciò anche in considerazione del dovuto raccordo con la proposta nuova formulazione dell'articolo 93, nella quale la fiducia viene data dalle Camere al Presidente del Consiglio designato.

Mi soffermo ora sulle fonti normative. In ordine alla iniziativa legislativa sorge un problema connesso all'introduzione del bicameralismo differenziato, per quanto attiene al potere di iniziativa legislativa dei senatori. Tale potere permane o non permane, e, se permane, viene limitato alle leggi bicamerali? Qualora si dovesse risolvere la questione nel senso che esso permane in forma piena, e cioè anche per le leggi monocamerali, come io ritengo debba essere, occorrerebbe prevedere la possibilità del senatore proponente o di uno dei senatori proponenti all'uopo designato, di partecipare ai lavori della Commissione competente della Camera.

Concordiamo sulle norme che propongono l'elevazione del numero dei cittadini per l'iniziativa legislativa popolare e per la richiesta di *referendum* abrogativo rispettivamente a 100 mila e a 800 mila.

Un punto sul quale abbiamo delle perplessità è quello che prevede il controllo sull'ammissibilità del *referendum* allo stadio di un quarto della raccolta delle firme, che è certamente un sistema ingegnoso per trovare un compromesso tra l'opportunità di non far intervenire la pronuncia di eventuale inammissibilità dopo la raccolta completa delle firme e quella di non provocare un eccessivo lavoro della Corte costituzionale. Ci sembra, però, che il sistema possa dare luogo

a seri inconvenienti, in relazione a quel tempo di attesa della pronuncia della Corte posto ad un quarto dal cammino, e che possa in sostanza costituire un ostacolo sulla strada della raccolta delle firme. Riteniamo opportuno ridurre drasticamente la soglia delle 200 mila firme. Per accertare la serietà dell'iniziativa e per evitare l'ingolfamento di giudizi presso la Corte costituzionale può essere sufficiente un numero assai più modesto di firme, per esempio, 10 mila.

Approviamo decisamente la previsione dello schema di relazione sulla normazione applicativa e di dettaglio attribuita al Governo o alle regioni, con la riserva di regolamento per la normazione applicativa mediante deleghe permanenti o deleghe *ad hoc* per la normativa di dettaglio, e le correlate previsioni di controllo parlamentare. Nella formulazione dell'articolo 77-bis, riterremo tuttavia opportuno inserire un riferimento alle materie di cui all'articolo 117, per meglio individuare l'ambito dell'applicazione della potestà regolamentare delle regioni.

Sul tema assai delicato della decretazione d'urgenza e di quello connesso della corsia preferenziale, ci sembra che il congegno escogitato della emanazione di un decreto nel caso in cui il progetto di legge dichiarato urgente non sia approvato entro il termine massimo di sessanta giorni, non sia del tutto soddisfacente, specie per quanto attiene al caso di reiezione del decreto e alla previsione che in tal caso il provvedimento cessa di avere vigore *ex nunc*, cioè dal momento della relativa delibera di reiezione assembleare. Questa norma può dar luogo a seri inconvenienti, con riguardo alla certezza dei rapporti giuridici. A noi sembra che sarebbe più opportuno la previsione di un vero e proprio obbligo del Parlamento di decidere entro il termine che il Governo indica, stabilendo eventualmente che esso non debba essere inferiore ad un certo numero di giorni, che potrebbe essere per esempio quarantacinque.

Sulla questione, che per noi repubblicani è fondamentale, del governo dell'e-

conomia, al fine della posizione di vincoli anche costituzionali per il controllo della spesa pubblica — che è il problema che interessa tutte le moderne democrazie occidentali, ma che in Italia assume un particolare rilievo perché più rapido e tumultuoso è stato il processo di trasformazione della società civile e dell'economia — il nostro gruppo aveva avanzato un'indicazione organica di proposte, che sono state accolte in parte dalla relazione del Presidente Bozzi, ma che non sono state tradotte in articoli. Desidero quindi succintamente riproporre i punti fondamentali: il voto palese per ogni provvedimento di spesa o che comporti diminuzione delle entrate; il divieto di approvazione in Commissione di provvedimenti di spesa; il rafforzamento del veto sospensivo del Presidente della Repubblica che, con riferimento all'articolo 81 della Costituzione, può essere superato solo da un voto bicamerale a maggioranza assoluta; un potere di iniziativa in materia di spesa riservato al Governo e, subordinatamente, un potere di veto del Governo rispetto a proposte di iniziativa parlamentare comportanti maggiori spese (proposta questa che non trova menzione nello schema di relazione).

È questo a nostro avviso, un sistema che ha il pregio di individuare un centro di responsabilità nel Governo, sul quale naturalmente il Parlamento mantiene il proprio sindacato, e che avrebbe il significato di ovviare alla causa primaria della proliferazione della spesa pubblica, da individuarsi in una situazione di deresponsabilizzazione complessiva del nostro sistema istituzionale.

Il gruppo repubblicano propone pertanto alla attenzione delle altre forze politiche il complesso di proposte prima indicate. Con questo non vogliamo non riconoscere efficacia alle indicazioni contenute nella relazione sulla scia della proposta avanzata dal senatore Andreatta. Le finalità che ci si propone di perseguire, attraverso la proposta modifica dell'articolo 81, sono assolutamente condivisibili e da perseguire con determinazione.

La materia è tuttavia complessa e merita un ulteriore approfondimento. Noi ci riserviamo di proporre eventualmente un nuovo testo dell'articolo 81 e di discutere gli ulteriori contributi che sul tema possano essere forniti dagli altri gruppi politici.

Signor Presidente, ho concluso il mio intervento avendolo limitato a quattro temi fondamentali, quelli ai quali noi attribuiamo maggiore importanza, ma soprattutto maggiore urgenza, secondo quella necessità di concentrazione che abbiamo sostenuto fin dall'inizio dei nostri lavori e che ho ribadito nella parte iniziale del mio intervento.

Certamente restano aperti altri temi, pur importanti, sui quali esprimeremo la nostra meditata opinione, riservandoci a tal fine di far pervenire alla Commissione appunti scritti specifici.

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

VASSALLI. Ribadisco anzitutto le molte e utili cose dette dai miei colleghi di gruppo, Andò, Labriola e Giugni, sulle fonti normative, il Governo, il Parlamento, le leggi elettorali, i problemi sindacali. Si tratta certamente di riforme di importanza relativa rispetto a disegni più ambiziosi, che sono preclusi da una molteplicità di motivi e di ispirazioni, ma soprattutto dal fatto che certe forze politiche guardano assai al momento contingente o a quello presumibile per il futuro che non ai problemi nella loro essenza pura od ideale.

Sarà in fondo già molto se si potrà avere una maggioranza in Parlamento vuoi per le leggi di revisione costituzionale vuoi per le altre implicate nelle proposte contenute nel progetto di relazione del Presidente. E per quanto riguarda le altre leggi non di revisione costituzionale vorrei raccomandare di porre le relative proposte nella relazione in posizione di rilievo pari a quello dato alle modifiche di carattere costituzionale perché le riforme da noi suggerite non debbono ridursi ad una sola modifica di alcuni articoli o di alcuni commi della Costituzione, an-

che se nell'ultimo periodo tutti abbiamo finito per soffermarci soprattutto su queste.

Debbo però dire che, per quanto si debba prendere atto delle forze reali esistenti nel Parlamento in questa legislatura e delle conseguenze che da ciò derivano circa la praticabilità o, meglio, l'adottabilità delle proposte, vi sono per il nostro gruppo dei canoni irrinunciabili, senza i quali la riforma istituzionale avrebbe ben poco senso. Intendo riferirmi alla introduzione della regola del voto palese, quanto meno per tutte le leggi che comportano entrate od uscite, nella forma prevista nello schema di relazione nelle modifiche all'attuale articolo 81. Non è questione contingente, dovuta al fatto che il partito socialista fa oggi parte di un governo la cui forza e capacità di funzionare è inficiata dall'abuso del voto segreto, ma è piuttosto una questione morale e politica della massima importanza, essenziale per una vita democratica in tutti i sensi.

I parlamentari comunisti che si oppongono a questa modifica o tendono a rinviarla dicendo che è questione di regolamenti parlamentari (come se la riforma dei regolamenti parlamentari non fosse uno dei capitoli fondamentali del nostro compito) si trovano a mio avviso in una posizione singolare, perché non rivendicano la libertà di voto segreto pensando ai propri compagni e ad un loro possibile dissenso segreto ma pensando piuttosto ai partiti rispetto ai quali si trovano in opposizione e ritenendo di potere — con questo strumento — creare più facile crisi in maggioranze delle quali non fanno parte: riprova questa sì del carattere occasionale e contingente della loro opposizione, perché non penso che, contro il carattere palese del voto dissenziente, possano esistere opposizioni di principio allo stato puro od ideale.

Quando propugniamo il voto palese, non pretendiamo certo di vincolare i parlamentari ad una obbedienza di partito, ma di dare una libertà effettiva e manifesta, che non debba nascondersi, ma piuttosto esprimersi motivatamente. Il dis-

senso, momentaneo o più profondo, dal proprio gruppo di appartenenza ha un valore, morale e democratico, in quanto si manifesti, si motivi, si esprima. E a questo riguardo dirò che non vanno esagerati i pericoli a cui si espone il parlamentare dissenziente, di rappsaglia, di non rielezione e via dicendo. Anche nell'ultima votazione in Senato sugli accertamenti induttivi abbiamo avuto l'espressione di motivato dissenso di un appartenente alla democrazia cristiana, alla quale non credo che seguiranno conseguenze di rilievo. Anche nel nostro gruppo vi sono stati dissensi su altre questioni, tipo il taglio dei punti di scala mobile! Non vi saranno certo rappsaglie, ma caso mai apprezzamenti. E poi un parlamentare dovrebbe anche esser pronto a non essere ripresentato se crede veramente al valore delle proprie convinzioni politiche. Del resto, le maggioranze cambiano anche all'interno dei partiti democratici; e ciò senza tener conto di quei casi in cui il dissenso su un complesso di questioni o sull'intera politica del partito di appartenenza si è tradotto nel venire accolti in altri schieramenti, trovando ivi un successo elettorale più consistente di quello precedentemente ottenuto nel partito d'origine.

Dunque, il voto palese, salvo che su questioni concernenti persone, è per noi un elemento determinante nelle scelte complessive di riforma istituzionale, oltre che un fattore di sana vita democratica e di assunzione di responsabilità verso i propri elettori, nel rispetto alla propria coscienza.

Accanto al voto palese vanno ricordate altre questioni, e cioè: la precedenza assicurata in Parlamento alle materie che il Governo ritenga urgenti per l'attuazione del suo programma, anche nella prospettiva di ridurre il ricorso ai decreti-legge; la differenziazione parziale delle funzioni tra i due rami del Parlamento; la maggiore autonomia del Presidente del Consiglio rispetto alla composizione del Governo, nel senso che il Presidente dovrebbe ottenere la fiducia solo sulla base del programma e della indicazione dei gruppi

politici su cui intende appoggiarsi o con cui intende formare il Governo; più in generale, un rafforzamento del potere normativo del Governo su determinate materie.

Quello che a me non è sembrato molto soddisfacente, nonostante le belle discussioni che abbiamo ascoltato, è lo sviluppo dato al tema dei partiti, connesso strettamente alla « questione morale », anche se i nuovi commi proposti nello schema di relazione del Presidente per gli articoli 49 e 69 costituiscono una base costituzionale per le pur necessarie iniziative legislative.

Tra queste mi è gradito ricordare la proposta di legge del collega Spini, della quale si è discusso in un recente convegno presso l'Istituto di studi legislativi e della quale, ho appreso con piacere, sarà relatore alla Camera il nostro collega Barbera.

È un principio che spero valido ed un primo segno per cercare di arrivare a qualche soluzione concreta e plausibile di un problema indubbiamente angoscioso, la cui esistenza è uno degli elementi che minano la nostra democrazia e l'ordinato vivere sociale.

Sempre da un punto di vista generale e prima di tornare su quei temi, sui quali fui invitato a riferire nello scorso ottobre, sento il dovere di ricordare qui — certamente è stato fatto anche da altri — l'ottimo lavoro compiuto, in breve tempo e in parallelo con l'attività della Commissione parlamentare bicamerale, dalle Commissioni istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che hanno operato in un'ottica comune ai voti espressi in questa Commissione su problemi fondamentali, quali; la razionalizzazione legislativa e la delegificazione; l'ordinamento dei controlli (elaborando un importante codice di norme di principio a tale riguardo); il diritto di accesso del cittadino ai documenti amministrativi; i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione; la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; le norme sul processo amministrativo dinanzi ai tri-

bunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato.

La maggior parte di questi progetti di legge sono stati trasmessi in allegato alla relazione del Presidente Craxi ai Presidenti della Camera e del Senato del 7 settembre scorso e rappresentano un materiale essenziale a mezzo del quale il Governo ha cooperato con la Commissione e ne ha in un certo senso, ed in certi campi, anticipato l'opera.

Esamineremo questi progetti nelle sedi proprie, ma non possiamo non sottolineare questa importante attività, che dimostra come l'opera di rinnovamento istituzionale non sia stata una vaga enunciazione senza effetti, ma abbia rappresentato uno degli impegni più concludenti dell'attuale Governo.

Sulla situazione della giustizia, signor Presidente, sono già intervenuto nell'ottobre scorso, su sua preghiera, più per relazionare su quello che era lo stato dei problemi da esaminare in quell'ambito, che non per formulare delle mie proposte, o delle proposte del mio gruppo, come viceversa negli stessi giorni altri parlamentari di questa Commissione facevano.

Mi basterebbe pensare allo stato di disagio in cui mi trovai quando il collega Andreatta, subito dopo, presentò il testo completo del nuovo articolo 81 della Costituzione.

Tuttavia qualche indicazione la diedi e, vista la carenza, sotto questo profilo, di quell'intervento, mi permisi di far seguire ad esso alcune proposte di modifica agli articoli o a parti di articolo della Costituzione, che, per altro, anche riguardandoli oggi, sono ben poca cosa e non modificano il tessuto complessivo della Carta del 1948: mantengono l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, mantengono quell'organo che si chiama Consiglio superiore della magistratura (e questo contro la mia coscienza, dato che ritengo che la prova data da quell'organismo sia stata piuttosto negativa), continuano a considerare il pubblico ministero come un magistrato e soltanto cercano di portare qualche modestissimo corret-

tivo a cui dovrà aggiungersi la riforma della legislazione ordinaria, con la precisazione della responsabilità disciplinare dei magistrati, con l'istituzione del giudice di pace, con la devoluzione di talune controversie, concernenti diritti, ad istanze non giudiziarie.

A questo proposito, mi permetto di far notare che ho compiuto due piccoli errori che vorrei rettificare: uno relativo alla sostituzione del primo comma dell'articolo 102. Dove è detto che « le norme stesse stabiliscono una distinta disciplina e diversi ruoli organici », occorre sostituire la parola « distinti » alla parola « diversi ». Vi è poi un errore aritmetico a proposito della proposta riforma dell'articolo 104 sul Consiglio superiore della magistratura, dove invece di trenta, i membri risulterebbero trentuno secondo il mio emendamento e bisognerebbe quindi sostituire all'espressione « quindici eletti dal Parlamento in seduta comune » la espressione « quattordici », sempre che si voglia mantenere una rappresentanza di due magistrati onorari. Se invece prevalesse la tesi della soppressione di ogni rappresentanza di magistrati onorari, allora la mia scelta sarebbe a favore di quattordici magistrati più due (procuratore generale e presidente) e sedici membri scelti dal Parlamento.

Di queste pur modestissime istanze di tentata correzione di alcuni punti della Costituzione, c'è, onorevoli colleghi, chi non ne vuol neanche sentir parlare. Ho letto l'intervento del collega Spagnoli del 25 ottobre — purtroppo soltanto nel resoconto sommario, pur apprezzabile — secondo cui tutto è perfetto nella normativa esistente concernente la magistratura e non si dovrebbe parlare più della proposta (che era stata presentata da altro deputato del suo stesso gruppo) di una diversa composizione del Consiglio superiore della magistratura. Le colpe sono tutte della mancata attuazione della Costituzione. Secondo il collega Spagnoli il disegno costituzionale è perfetto e se le cose non hanno funzionato è perché esso non è stato condotto alle sue ulteriori conseguenze.

Ora, dal punto di vista formale, siamo d'accordo circa l'inadempienza ad un preciso articolo della Costituzione per un nuovo ordinamento giudiziario, ed anche rispetto ad altri impegni impliciti delle norme costituzionali, ma noi dobbiamo guardare alle scelte di sostanza, perché quando dovremo formulare il nuovo ordinamento giudiziario, ci troveremo in punti di manifesto dissenso: questo vuol dire che se la Costituzione ha permesso questo stato di cose, non è poi così perfetta.

Consideriamo lo stato giuridico della giustizia oggi in Italia e domandiamoci se le colpe possono essere tutte addossate all'esecutivo o al legislativo.

La giustizia civile, giunta in più luoghi al collasso, da anni praticamente non esiste. L'indifferenza, la spietatezza con cui i giudici fissano le udienze a distanza di anni l'una dall'altra e la scarsa voglia, che talvolta dimostrano di studiare i processi e di deciderli entro tempi ragionevoli, sono veramente indiscutibili.

La giustizia penale non offre alcuna garanzia al cittadino innocente o ingiustamente gravato di accuse. Egli è lasciato all'arbitrio del giudice che lo abbia preso di mira sulla base di semplici sospetti, di denunce anonime, di antipatia personale, di prevenzioni politiche e simili. Le impugnazioni di ogni specie funzionano tardivamente, molte volte i magistrati si trincerano dietro motivazioni puramente apparenti o danno prova della pigrizia più scandalosa. Al di fuori dei rimedi interni dell'ordinamento non ve ne sono altri, non c'è nessuno a cui rivolgersi utilmente contro il giudice che manifestamente abusa della sue funzioni, che commette violenze morali di ogni sorta nei confronti di detenuti, che li isola con sadismi superati solo dalle torture medioevali. I rari procedimenti disciplinari per fatti di questo genere finiscono in burla. I magistrati sanno di potersene ridere sia della assenza di sanzioni civili che di quella di sanzioni disciplinari, tanto più che allo stato delle cose neanche queste incidono sulla loro carriera in alcun modo.

Vi sono state decisioni scandalose della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, e non mi riferisco a questo consiglio, ma a quelli del passato, che sono arrivati a mandare esenti da censure magistrati che, dopo aver arrestato minori, se ne erano andati in vacanza per mesi senza interrogarli. Bisognerebbe guardarla questa giurisprudenza e ci si accorgerebbe che sono stati colpiti solo o quasi i magistrati politicamente invisibili, oppure nei casi estremi, e per fortuna ben rari, quelli colpevoli di corruzione.

E allora, come si fa a dire che tutto va bene e che non si deve riconoscere alcun difetto in un sistema istituzionale che permette scempi di questo genere?

D'altra parte, tutti riconoscono che i magistrati non sempre sono sufficientemente preparati, che non hanno nessun tirocinio veramente efficiente, che vi sono difetti nel reclutamento, che nessun'altra categoria ha una somma di poteri così imponente senza alcun vaglio né sulla preparazione né sulla professionalità, né sulle stesse condizioni psichiche, che nessun'altra può raggiungere gradi superiori e maggior potere per sola anzianità; che nessun'altra può avere un rango e un nome corrispondenti alle funzioni effettivamente svolte, che il merito non conta più niente, e via dicendo.

Nel mese di ottobre ho partecipato ad un convegno sul « caso Italia » a Strasburgo ed ho svolto alcune riflessioni parzialmente contrastanti con le accuse formulate nel rapporto del collega Mellini, valorizzando i risultati raggiunti dalla magistratura italiana prima nella lotta contro il terrorismo e oggi nella lotta contro la camorra e la mafia, ponendo ovviamente in luce l'eroico sacrificio di alcuni e l'abnegazione e il coraggio di altri e ricordando come la legislazione antiemergenza, a cui si danno tante colpe dell'odierna situazione, sia stata esplicitamente approvata con *referendum* dal popolo italiano, che ancor oggi esprime preoccupazione nei confronti di leggi che gli sembrano troppo liberali nei confronti di possibili criminali. Ma debbo dire che

tutto questo l'ho fatto anche per amor di patria, perché quando siamo qui fra noi non potrei non ricordare lo stato di degradazione ed il disprezzo per tutte le più elementari regole di procedura e per i più elementari sentimenti di giustizia presente oramai in una quantità troppo rilevante di documenti giudiziari: capi di imputazione che non sono che discorsi vaghi e privi di senso, con ripetizione di articoli del codice o di altre enunciazioni generiche, senza alcun riferimento a fatti concreti, mandati di cattura con pure frasi di rito e di assoluta vacuità al posto della indicazione degli indizi di colpevolezza, stravolgimenti di materiali processuali, considerazioni di filosofia processuale da fare invidia al più autentico medioevo, disprezzo del diritto processuale e di quello sostanziale. E contro tutto questo quale rimedio appresta il nostro ordinamento? A chi si può rivolgere chi è vittima di queste barbarie?

In particolare, quali rimedi porta a tutto questo stato di cose l'azione del Consiglio superiore della magistratura?

Il collega Spagnoli ha detto che « si è restii a comprendere la modificazione dell'orientamento culturale che ha avuto luogo per gran parte dei giudici, la loro volontà di aprire una dialettica interna, un pluralismo vivo che si è realizzato nelle correnti e che sarebbe negativo contrastare, etichettandolo come simbolo di politicizzazione ».

Sono punti di vista; ma la nostra denuncia non attiene solo alla politicizzazione. Attiene alla abituale crescente violazione delle regole di diritto e sull'interpretazione delle leggi, all'abitudine crescente alla prepotenza e alla prevaricazione, alla conseguita consapevolezza di poter agire senza controlli e senza responsabilità o di dover temere soltanto i pericoli derivanti da determinati atteggiamenti politici emergenti in seno al Consiglio superiore della magistratura.

Con queste osservazioni non intendo assolutamente riferirmi ai problemi della giustizia politica, che hanno trovato tanto dibattito negli ultimi giorni; mi riferisco esclusivamente al cittadino comune,

a quello che non ha alcuna protezione e che perciò deve essere protetto, anche in nome del principio di eguaglianza.

E a questo proposito io non posso non raccogliere e non fare mia l'osservazione che ebbe a fare nello scorso giugno al Convegno di Parma sul Consiglio superiore della magistratura un altro parlamentare socialista, il collega Felisetti, quando ebbe a rilevare che « la minaccia alla indipendenza della magistratura viene oggi dall'interno della stessa magistratura e non dal potere esecutivo e che il Consiglio superiore della magistratura da organo di autogoverno della magistratura rischia di diventare l'organo di governo sui magistrati, attraverso l'esercizio del potere che esercita sui singoli magistrati con le nomine, i trasferimenti, le promozioni, il conferimento degli incarichi direttivi e l'azione disciplinare ».

Ricorderò anche che di questo stesso tipo di critiche si sono fatti eco eminenti giuristi, come il professor Giuseppe Ferrari, oggi giudice costituzionale e per lunghi anni magistrato, ed il professor Gustavo Zagrebelsky, illustre costituzionalista.

Né, poi, si può dire che il Consiglio superiore abbia molto aiutato nella risoluzione dei problemi relativi alla copertura degli organici, al recupero dei magistrati disseminati in funzioni non giudiziarie (oggi oltre 220), nella destinazione di pretori di carriera alle preture che soffrono di carenze in questo campo, nella tempestiva destinazione di magistrati ad incarichi direttivi per troppo tempo scoperti. Basterebbe citare il caso della Corte d'appello di Catania, dove per nominare il nuovo presidente — abbiamo appreso dalla stampa — hanno impiegato due anni. Se questa non è lottizzazione o politicizzazione o dannosa ed inutile tensione dei rapporti politici, non so che cosa altro possa essere.

Fatto si è che, per effetto dell'attuale ordinamento, il magistrato, del quale doveva essere assicurata l'indipendenza, è costretto, per vedersi tutelato o aiutato in carriera o non perseguitato, a fare il giro di trenta personaggi, ad informarsi del-

l'appartenenza correntizia dei colleghi, a porsi sotto la protezione di questa o di quell'altra corrente. Davvero un bel risultato!

Ecco le ragioni per le quali insistiamo sulle nostre precedenti conclusioni e sulle proposte di modifica presentate al testo costituzionale.

La nostra posizione tende a limitare espressamente, rendendone tassative le indicazioni, le funzioni del Consiglio superiore, non permettendo più che agisca da « legislatore » nel campo dell'ordinamento dei magistrati; a chiarire ulteriormente che solo la legge è fonte di ordinamento giudiziario; a modificare la composizione del Consiglio, diminuendo il peso dei magistrati ordinari al suo interno; a rafforzare i poteri e i doveri del ministro della giustizia, responsabilizzandolo di fronte al Parlamento e abilitandolo a riferire sugli esiti dei procedimenti disciplinari avviati e sul perché di quelli non avviati; a richiamare più energicamente i magistrati dall'obbligo di motivazioni adeguate e reali.

In proposito, vorrei solo osservare che lo schema di relazione del Presidente rappresenta come tesi minoritaria in seno alla Commissione quella relativa alla modificazione della composizione del Consiglio superiore della magistratura: può darsi, ma dovremo ancora verificarlo.

Quanto ai poteri del ministro della giustizia, vorrei osservare, sempre in riferimento all'intervento del collega Spagnoli, due cose: invocare il fatto che in passato il ministro della giustizia abbia funzionato poco non significa che non debba essere maggiormente responsabilizzato e confortato nel riconoscimento dei suoi poteri per il domani, perché è appunto del domani che qui si parla.

Lo stesso Spagnoli finisce per essere d'accordo sulla mia proposta quando, sia pur ribadendo la mera facoltatività dell'azione disciplinare, riconosce che il ministro dovrebbe riferirne al Parlamento e risponderne politicamente. Comunque, a proposito di questo tema della facoltatività od obbligatorietà dell'esercizio del-

l'azione disciplinare, vorrei ricordare che, in seno all'Assemblea Costituente, il riferimento alla facoltà, così come oggi figura nel testo dell'articolo in questione, fu proposto da Ruini nell'ottica dell'epoca, preoccupata di una troppo forte ingerenza dell'Esecutivo, mentre il monopolio dell'azione stessa in capo al ministro (e la sua obbligatorietà) furono sostenute da Piero Calamandrei, che propose il seguente testo: « Il potere di promuovere l'azione disciplinare contro i magistrati spetta al ministro della giustizia ».

BARBERA. Su questo non facciamo opposizione.

VASSALLI. Ne prendo atto.

Si deve mantenere l'iniziativa del procuratore generale? Penso che si tratti di una soluzione di compromesso alla quale si deve addivenire, perché di fronte al pericolo di carenze, che è il più grave in questo campo, il fatto che ci siano due poteri con questa funzione può essere un bene, anche se la soluzione può sembrare sbilanciata.

BARBERA. C'è il pericolo che, essendo ambedue titolari del potere, si paralizzino a vicenda.

VASSALLI. Finora è stato così, effettivamente. Una volta però chiarito che, costituzionalmente, la responsabilità è del ministro e sempre che se ne rinvigoriscano le possibilità e i poteri d'azione, penso che si possa seguire tale strada. Comunque, sulla scelta di dare potere al procuratore generale, proposta su cui il gruppo comunista sembra contrario, rimango indifferente, perché si potrebbero mantenere entrambe le ipotesi.

Nel quadro delle aumentate responsabilità del ministro della giustizia, vorrei ricordare anche la funzione che potrebbe essere attribuita all'ispettorato presso il Ministero stesso, con un ufficio *ad hoc* per le valutazioni su eventuali iniziative disciplinari.

Comunque, è chiaro che anche qui non si tratta soltanto di modifiche della Costi-

tuzione, che, del resto, nella forma da noi proposta sono marginali e non incisive. Si tratta delle leggi sull'ordinamento giudiziario, che dovrebbero essere state fatte da oltre trenta anni per adempimento costituzionale, e di quelle sulle responsabilità dei magistrati. È in quella sede di legislazione ordinaria che si misurerà la volontà di rinnovare le istituzioni e di permetterne un funzionamento più convincente. I parlamentari socialisti si impegneranno in questo senso, nel senso cioè del rinnovamento per un migliore funzionamento della giustizia e per una maggiore sicurezza del cittadino.

PRESIDENTE. Suspendo la seduta per dieci minuti.

La seduta sospesa alla 10,20 è ripresa alle 10,30.

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

ANDREATTA. Signor Presidente, non è per rito che anch'io mi associo ai colleghi nella valutazione positiva del lavoro svolto. Contemporaneamente, con altrettanta sincerità, ritengo di dover esporre, al termine dei nostri lavori, alcuni elementi di incertezza.

Siamo partiti dalla considerazione di squilibri che si sono verificati nella storia delle istituzioni del nostro paese, via via che l'equilibrio nei rapporti tra i partiti politici veniva ad essere mutato. Nei primi ventidue anni della storia repubblicana abbiamo avuto tre Presidenti del Consiglio che complessivamente hanno governato per quindici anni; solo quando, dopo il 1968, questi equilibri sono diventati più complessi, le istituzioni — in particolare per quanto riguarda i rapporti tra i grandi organi istituzionali — hanno dimostrato di non saper dare uno scheletro forte alla nostra vita politica. Dunque l'equilibrio che esisteva nei primi decenni della nostra Repubblica ha permesso alla Costituzione di funzionare; nel momento in cui le articolazioni della nostra società hanno prevalso, la Costituzione

non ha fornito una struttura in base alla quale le grandi decisioni potessero essere prese.

Qualcuno ha osservato, in questa sede, che non si può interrompere l'evoluzione delle forze politiche e che il tentativo di dare ai rapporti tra le istituzioni maggiore chiarezza e maggiore robustezza potrebbe avere come conseguenza quella di interrompere un processo in cui nuove egemonie emergono nel rapporto tra le forze politiche. Ma questo processo è lento, è in atto dal 1968 e nulla lascia pensare che possa concludersi negli anni ottanta. Forse allora il paese deve essere condannato per vent'anni, tra la capacità di direzione di una forza politica e l'emergere di altre forze, in uno stato di confusione istituzionale?

In proposito vorrei leggere una frase che mi ha molto colpito delle memorie di Aron: « L'ostilità alla quarta Repubblica somigliava a quella riscontrabile nel 1940 con la terza. Questa severità, non priva di ingiustizia, esprime almeno un sentimento sano: i francesi ne avevano abbastanza di essere, a causa della instabilità ministeriale, lo zimbello del mondo. Quali che siano state le conseguenze di questa instabilità, anche se fossero state minori di quanto solitamente si creda, la frequenza delle crisi ministeriali screditava il regime agli occhi dei francesi e degli stranieri. Un paese non può alla lunga obbedire a chi disprezza ».

Credo che negli anni dal 1968 ad oggi la visibilità internazionale del nostro paese, la sua capacità di fare politica estera, di portare il proprio contributo di pace e di saggezza nel concerto dei popoli, sia stata profondamente condizionata dalla frequenza delle crisi ministeriali, dalla rapida sostituzione degli uomini che rappresentavano il nostro paese nelle sedi internazionali. È questo che la gente sente e di qui il senso di lontananza, ciò che Raymon Aron chiama « il disprezzo della gente verso chi governa ».

Non è dunque la volontà di immaginare l'attività di Governo come una serie di forzature e di decisioni quella che ha portato molti membri della Commissione, in

particolare del mio gruppo, a porre il problema di una democrazia governante, della continuità nella azione governativa, della ritrovata correttezza di rapporti col Governo, che governa in Parlamento attraverso la sua maggioranza e permette all'opposizione di sganciarsi da una serie di responsabilità in cui essa si è trovata coinvolta: ai franchi tiratori della maggioranza hanno corrisposto quelli dell'opposizione. E non credo che ciò renda più credibili le istituzioni.

Ci sono tuttavia molti modi per affrontare il problema della instabilità governativa. La relazione che ella signor Presidente, ci ha proposto, coglie di questi modi quelli che sono stati sviluppati nell'ambito della meditazione dei partiti laici minori e che sono emersi durante il Governo Spadolini con l'ultima — dopo decenni di altri tentativi — proposta di riforma della Presidenza del Consiglio.

Presentando quel disegno di legge il senatore Spadolini costruì una storia che, come spesso sono quelle costruite dagli attori, aveva forti elementi soggettivi: veniva immaginato uno sviluppo dell'istituzione Presidenza del Consiglio da una situazione di quasi indifferenziazione tra il Presidente ed i più alti ministri dei governi della destra storica, fino ad una forma di cancellierato. Le tensioni di quel Governo testimoniano il tentativo di affermare una soluzione di primazia del Presidente del Consiglio, soluzione del resto emersa anche dai lavori della nostra Commissione.

L'instabilità governativa è stata fronteggiata attraverso una costituzionalizzazione più accurata dei rapporti tra Esecutivo e Parlamento. Di qui la proposta che il Parlamento esprima un voto di fiducia al Presidente del Consiglio, che il Presidente della Repubblica provveda alla designazione, anziché alla nomina; di qui la proposta di scioglimento automatico delle Camere quando, per dimissioni o per voto di sfiducia, si succedano nel corso di una legislatura più di tre governi.

Io credo che, come accade per tutte le grandi democrazie, in questa congiuntura storica, l'elemento di legittimazione

non possa essere trovato che nel voto popolare. Credo che rafforzare il Governo nei suoi rapporti col Parlamento, possa creare quelle condizioni per Governi istituzionali, per Governi del Presidente, per Governi d'affari, che sono tipiche delle democrazie estreme parlamentari, ma che sono inimmaginabili nei paesi di grandi tradizioni democratiche. Governo degli onesti, Governo del Presidente, Governi istituzionali, sono gli aspetti di patologia delle democrazie parlamentari e divengono tanto più gravi in quanto vi è una guerra di successione nei rapporti tra i partiti e quindi la tentazione di usare delle posizioni istituzionali per forzare i rapporti di opinione nel corpo elettorale.

Io credo che i Governi debbano essere espressione di quel corpo elettorale, sul quale, peraltro, poggia la loro legittimità.

Non si vuole certo cambiare in nulla la ricchezza di tradizioni storiche e di articolazioni di interessi della società italiana, ma spetta alle istituzioni dare un ordine a questa ricchezza. Ritengo che sia legittimo il senso di « incredibilità » che ha la gente di fronte ai cinque o sei partiti della maggioranza che si presentano alle elezioni con programmi che presuppongono che ciascuno di essi possa fare da solo il Governo. Poi, finite le elezioni, chiusi i comizi in cui ciascuno ha lottato contro tutti gli altri, e in particolare contro i partiti più vicini — perché è nello scambio di elettori tra i partiti più vicini che si intensifica la polemica elettorale — questi stessi partiti debbono trovare in Parlamento la loro composizione e allora si dimenticano i programmi, allora le tradizioni cattoliche o mazziniane o liberali vengono ad essere sospese fino alla prossima tornata elettorale, per dar luogo alla politica del possibile e del compromesso.

E di qui nasce la « incredibilità »: ci si sposa, signor Presidente, davanti alla gente, perché non si fanno le coalizioni di Governo davanti alla gente? Credo che sia un problema massimo di trasparenza. Sto cercando di ripetere ciò che noi in questa Commissione, fin dall'inizio, abbiamo sostenuto, perché quando ieri è

stata, da Giugni, mantenuta la ipotesi massima della grande riforma — una grande riforma che in questa aula ha avuto pochi sostenitori, una grande riforma che non è stata qui presentata, ma è stata mantenuta nell'intervento finale del collega Giugni — io ho l'impressione che in qualche modo si sia mantenuta anche un'ipotesi sui nostri lavori, sul contributo che il Parlamento ci ha chiesto sulle prossime auspicabili riforme istituzionali del Parlamento stesso.

Credo che se non cerchiamo di dare una soluzione al problema centrale nel rispetto della sovranità popolare, nel rispetto di una democrazia parlamentare, nel rispetto dei valori che pur sono al di sotto delle formule organizzatorie della Costituzione repubblicana, allora questo fantasma della grande riforma costituirà una pietra di inciampo per le vicende politiche dei prossimi anni.

Ritengo che sia giusto che ciascun partito esprima qui il massimo delle sue attese, della sua volontà di riforma delle istituzioni, ma che la composizione non avvenga a livello minimo, perché altrimenti temo, signor Presidente, che, come ho già detto in uno dei miei primi interventi, la vicenda della « riformetta » del 1954 della Repubblica francese, potrebbe ripetersi. Allora penso che, ancora una volta, dai banchi della democrazia cristiana debba insistersi per quella equilibrata soluzione che nel luglio scorso è stata presentata dal collega Ruffilli e che crea, senza forzare le preferenze elettorali, un sistema di incentivi e di penalizzazione per i partiti che non accettano di scegliere prima delle elezioni la coalizione governativa a cui danno la loro preferenza.

Certo, sono state sollevate, signor Presidente, altre ipotesi di sistema elettorale. Il collega Barbera ci ha dato una versione italiana del sistema elettorale tedesco. Mi sembra che egli, per evitare che il collegio uninominale porti ad un eccessivo potere delle macchine di partito, si sia dichiarato disponibile — almeno nei discorsi privati che pur avvengono tra i membri di questa Commissione — ad ave-

re un meccanismo di « primaria » organizzata dall'amministrazione dello Stato che permetta « simultanee » per tutti i partiti, che permetta la scelta attraverso un controllo degli elettori interessati alle liste di ciascun partito e che porti ad una preventiva valutazione delle preferenze e dell'interesse della gente.

Questa soluzione presenta tuttavia problemi e rischi. Immaginiamo che in un paese vi siano due partiti che hanno all'incirca il 33 per cento ciascuno (chiamiamoli A e B) e poi vi siano altri partiti che hanno il restante 33 per cento. Immaginiamo anche che in dieci delle venti regioni di questo ipotetico paese uno di questi due partiti abbia il 34 per cento e l'altro il 32 per cento, e viceversa accada per le altre dieci regioni. Qual è il risultato? Il risultato è che il partito A avrà due terzi degli eletti in dieci regioni e un terzo nelle rimanenti regioni, e viceversa accadrà per il partito B.

Allora con i localismi che emergono nel nostro paese, questa sottorappresentanza di due grandi partiti nazionali, come ipoteticamente sono i partiti A e B, nelle regioni in cui si trovano ad avere una lieve inferiorità, pone certamente dei problemi interni alla vita dei partiti stessi, dei problemi circa la loro capacità di rappresentanza nazionale. Eppure la soluzione prospettata dal collega Barbera, accentuando gli elementi di contrapposizione e di alternatività, presenta, anche simbolicamente, la capacità per il nostro sistema riformato di raccogliersi attorno ad una maggioranza e ad una opposizione e, rispetto ad alcune nostalgie del collega Ingrao — che hanno anche tutta la mia personale simpatia — chiude, già dal sistema elettorale, una fase di democrazia consociativa che nella produzione legislativa ci sembra oggi datata e incapace di esprimere al meglio le forze e le capacità del Parlamento.

Cerchiamo di esaminare un po' meglio il problema della funzione di Governo. Io penso che come tesi, come secondo meglio, *second best*, le soluzioni presentate dal Presidente debbano essere adottate e quindi sono d'accordo con lo scioglimen-

to automatico delle Camere dopo tre cambiamenti di Governo. Mi domando anche se non si potrebbe trovare qualche incentivo dalla parte del Governo oltre che dalla parte del Parlamento: quando un Governo si dimetta prima del termine fissato nella mozione con cui chiede l'investitura, il Presidente del Consiglio ed i membri del Governo non dovrebbero essere più nominabili ministri per l'intera legislazione.

Credo che nella storia dei nostri Governi molti degli oppositori dei Presidenti del Consiglio si siano trovati nei Governi stessi e molte delle tensioni si sono avute per le stesse tensioni interne del Gabinetto. Accanto a questa sanzione forte che il Presidente propone per il Parlamento, per quanto è di sua responsabilità nel creare condizioni di difficile governabilità nelle quali si « limano » i Governi, sarebbe opportuno introdurre anche una sanzione per gli stessi componenti del Governo.

Vorrei anche aggiungere che forse varrebbe la pena di costituzionalizzare un limite al numero dei ministri. Credo che non esistano strumenti di nuove tecnologie della comunicazione che permettano a più di dodici o quindici persone di ragionare assieme. La vita dei Gabinetti è caratterizzata, signor Presidente, da situazioni particolari. È cosa ben diversa da una Assemblea parlamentare che deve prendere decisioni. La vita dei Gabinetti è caratterizzata in Italia da poche discussioni sulle strategie, quelle discussioni che caratterizzano, ad esempio, il Gabinetto inglese. È caratterizzata, invece, come una giunta comunale che ha di fronte a sé una serie di adempimenti e di atti giuridici. Si può dire che la puntualizzazione del diritto in atti caratterizzi la nostra vita amministrativa: poche discussioni strategiche e un quantità di atti, di disegni di legge, di regolamenti e di nomine.

Ho partecipato per mesi a riunioni di Gabinetto nelle quali non è stata mai affrontata alcuna discussione di strategia governativa.

In Inghilterra si supplisce a questo problema — avendo anche l'Inghilterra un Gabinetto numeroso — attraverso la costituzione di comitati di Gabinetto. Ad esempio, l'attività legislativa non viene decisa dall'intero Gabinetto, ma da un comitato *ad hoc*.

A me sembrerebbe che la formula da adottare potrebbe essere quella di non più di dodici o quindici ministri di Gabinetto.

Vi è una ragione che il ministro delle finanze partecipi al Gabinetto? Vi è poi il problema posto dalla « demenziale » — mi si consenta il termine — distinzione tra tesoro e finanze; esso è stato causa di grandi tensioni di cui sono stato vittima ed in parte carnefice. Una distinzione del genere non esiste in nessun altro paese del mondo: non è immaginabile che esista un ministro delle entrate ed un ministro della spesa. E certamente la presenza del ministro del bilancio è elemento di ulteriore tensione, non certo di coordinamento all'interno del Gabinetto; ma la complessità della macchina fiscale e del diritto tributario renderebbero difficile l'unità della politica economica. È giusto, allora, che vi sia un ministro per l'azienda tributaria, ma non necessariamente egli deve essere ministro di Gabinetto. Così come nel caso dei trasporti o della marina mercantile, sono temi questi che nella nostra tradizione meritano un'amministrazione separata, ma il ministro che la presiede non necessariamente deve partecipare a pieno titolo ai lavori del Consiglio dei ministri. Interverrà, come avveniva per gli alti commissari, quando si tratti di materia di sua spettanza, ad illustrare i disegni di legge di cui chiede al Gabinetto di farsi attore presso il Parlamento.

Tutte le teorie dei comitati, le teorie organizzative, le teorie psicologiche, l'esperienza di questo grande *Rotary*, che spesso è il Consiglio dei ministri, i rari momenti in cui il Consiglio dei ministri ha trattato grandi problemi, proprio per la necessità di dare la parola a tutti, di evitare quel *brainstorming*, quella facilità di comunicazione extraverbale che si de-

termina nei piccoli comitati, in quei rari momenti la capacità di elaborare insieme la strategia non c'è. Allora, vi è una necessità logica di distinguere i ministri di Gabinetto dai ministri di non Gabinetto e porre un limite costituzionale — date le cattive abitudini delle coalizioni — che è anche un limite nella natura delle cose. È addirittura contro natura l'idea di un Governo di coalizione con ventinove partecipanti e credo che sia il caso che questo dato naturale venga riconosciuto nella stessa Costituzione.

Vi è poi un altro punto: la necessità di sostituire ministri e sottosegretari nelle loro funzioni parlamentari, quando essi esercitino la funzione di ministri e di sottosegretari.

La maggioranza in questo paese, signor Presidente, si trova sempre in difficoltà perché sessanta o sessantacinque componenti della maggioranza fanno parte del Governo. Non si tratta di un numero eccessivo ed il discorso demagogico e qualunquista contro le dimensioni dei nostri Governi non corrisponde alla realtà perché, ad esempio, i Governi inglesi sono composti da ottanta-novanta membri. Ma questi personaggi, che rappresentano il 10 per cento circa del Parlamento, hanno impegni ormai di carattere internazionale e la maggioranza si trova a dover cercare sul piano delle procedure, dei numeri legali, il sostegno dell'opposizione per il fatto che queste sessanta o più persone hanno funzioni di Governo.

Durante il periodo in cui essi svolgono queste funzioni dovrebbero essere sostituiti dai parlamentari che occupano nelle liste la posizione immediatamente successiva: essi dovrebbero poi riprendere il loro mandato parlamentare alla fine della funzione ministeriale oppure non riprenderlo affatto. Proprio perché sono convinto dell'importanza del Governo parlamentare ritengo che sia opportuno che essi possano riprendere il mandato, anche se — non mi nascondo — sarebbe un forte deterrente alle crisi ministeriali il fatto che la posizione di parlamentare non potesse essere riacquistata al termine del mandato ministeriale.

Signor Presidente, un'assenza che ho notato in questo schema è qualsiasi riferimento alla Comunità europea che non viene presa in considerazione se non per quanto riguarda le questioni organizzative.

Ritengo che nei primi articoli della Costituzione sia opportuno stabilire un impegno forte del nostro paese che non solo per forza pattizia, ma per forza della Costituzione considera irrevocabile la sua presenza in Europa e si dichiara pronto per passare all'unione politica ed economica del nostro continente. Sul piano strettamente tecnico ritengo che lo scandalo delle centocinquanta direttive che il nostro paese non applica, alcune delle quali in materie assai delicate, come la concorrenza bancaria, e che rendono incompleto l'ordinamento del mercato in Europa più che in altri paesi, ci porti alla conclusione che occorre trovare una formula adatta: o una delega permanente al Governo e alle regioni o l'obbligo per questi, entro sei mesi, di presentare gli atti normativi di applicazione alle direttive comunitarie.

Certo è che uno dei sintomi della crisi in Europa è proprio questo allungamento dei tempi, questo contenzioso postumo che nasce dai ritardi con cui non solo in Italia, ma qui e in Grecia più drammaticamente che altrove le direttive vengono applicate.

Poche parole sull'argomento della costituzione economica. Le sono grato per avere utilizzato in gran parte il testo che avevo proposto relativo all'articolo 81; non è certamente elegante, ma non è neppure elegante la condizione della finanza pubblica nel nostro paese. La capacità della giurisprudenza parlamentare e costituzionale di permettere una legislazione di spesa priva di copertura, impone un testo che cerchi di sbarrare tutte le strade.

Penso che l'esercizio provvisorio dopo le modifiche regolamentari possa davvero essere limitato a un periodo di tempo più breve rispetto ai tre mesi da lei proposti in questa bozza di relazione finale. Le modifiche regolamentari e l'esperien-

za di questi due anni dimostrano che è possibile approvare il bilancio prima dell'inizio dell'esercizio provvisorio. Certamente in questo periodo può cadere l'elezione di un Presidente della Repubblica, come è avvenuto nel 1964, ma mi sembra che il mese da me originariamente proposto sia sufficiente per far fronte a eventi eccezionali.

Forse anche per mio demerito, nulla si dice in questo documento circa l'autonomia dell'altra autorità, dell'altra grande funzione della finanza pubblica: l'autorità monetaria. Tutti i partiti qui rappresentati hanno dato nel Parlamento europeo la loro approvazione al progetto Spinelli, nel quale si afferma il carattere di autonomia rispetto agli organi politici (alla Commissione, al Consiglio dei ministri ed al Parlamento) del Fondo monetario europeo. Non vedo come i colleghi della sinistra, che pure hanno votato a Strasburgo a favore di tale progetto, dovrebbero immaginare una autorità monetaria in Italia (una autorità monetaria che si è resa colpevole nei quindici anni passati di eccessivo lassismo nel finanziamento della spesa pubblica) priva di tale indipendenza, giustificandosi sulla base di una legge bancaria che dà al ministro del tesoro eccessivi poteri; si tratta di poteri non utilizzati, ma che, tuttavia, creano la irresponsabilità delle autorità monetarie. In base a queste considerazioni, credo che nella fase finale dei nostri lavori, sia opportuno presentare, come mi riservo di fare, un articolo in cui si stabilisca che l'obiettivo di tale autorità è quello della stabilità monetaria e che nel perseguimento di questo fine essa è indipendente. La sua attività verrebbe coordinata con la politica fiscale dal ministro del tesoro, nei limiti in cui il raggiungimento dell'obiettivo principale dell'autorità predetta permetta tale intesa.

Gli articoli relativi all'altro grande problema che ha attraversato la vita delle nostre istituzioni in questi anni, cioè i rapporti con il mondo del lavoro, sono sostanzialmente soddisfacenti. Certamente occorre chiarire la relazione tra legge e contratto nel senso di mantenere la pri-

ma sovraordinata rispetto al secondo. Non credo che la soluzione scelta, quella di rafforzare l'obbligo di vita democratica all'interno — soluzione per altro doverosa —, sia fattibile. Mi domando allora se a questi controlli interni non debbano invece essere sostituiti altri esterni, cioè la possibilità per un certo numero di lavoratori di chiedere un *referendum* sullo sciopero. I partiti politici sono difficilmente governabili e sanzionabili per le loro inadempienze, ma ogni cinque anni si presentano alle elezioni. Verifichiamo nella realtà l'esistenza di quel « partito-impresa » di cui parla Max Weber, in cui la lotta interna avviene in tutte le forme, anche quella della falsificazione dei verbali elettorali; tuttavia, esiste pur sempre il momento della opzione tra una pluralità di partiti. Questo non accade nelle burocrazie sindacali; penso che la possibilità per un certo numero di lavoratori, di bloccare un'azione da quelle promossa sia importante, così come la possibilità di un *referendum* sulla rappresentatività del sindacato. Esiste, infatti, il problema di categorie di lavoratori che per la loro qualifica e per la posizione occupata nel processo organizzativo di una amministrazione o di una impresa non si sentono rappresentate dai sindacati, i quali, pure, continuano a trattare per loro. Deve essere possibile mettere in moto dei meccanismi esterni di controllo della rappresentatività; un ufficio dei brevetti che raccogliesse informazioni su tale caratteristica del sindacato, signor Presidente, davanti a fenomeni di questo tipo non farebbe che coprire pietosamente tante situazioni. Al contrario, uno strumento idoneo sarebbe quello dell'autotutela delle parti, offrendo alla gente la possibilità di promuovere un *referendum*. Un tale istituto è previsto con riferimento all'azione intrapresa dal sindacato o alla rappresentatività di questo? Non è questa la sede per discutere sul diritto di sciopero, ma certamente avrebbe un suo fine l'introduzione della possibilità di procedere ad una sospensione dello stesso da parte delle autorità, allo scopo di comunicare a tutte le parti

interessate gli effetti economici che conseguirebbero. Mi aggiungo al collega Giugni nel dire che l'articolo 36 — il quale nasce dalle tradizioni proprio del mio partito di riformismo sociale *post-weimariano*, che caratterizzano la Costituzione, ma la rendono terribilmente datata —, considerando il lavoro come mezzo di mantenimento della famiglia, contrasta con la realtà odierna. Abbiamo votato ieri alla Camera un decreto-legge, che introduce il concetto del lavoratore a tempo determinato; le figure dei lavoratori si vanno moltiplicando, il reddito per mantenere una famiglia non è più uno solo, ma è il risultato di una composizione di diversi introiti. Mi domando, allora, che senso abbia una simile formulazione e se non debba diventare una occasione per quei pretori, che dichiarano nei concorsi di aver scelto la magistratura per realizzare la giustizia sociale. Che facciamo gli assistenti sociali! Con questo tipo di giudici, signor Presidente, tale articolo può risultare molto pericoloso, può diventare una pietra d'inciampo, visto l'uso che la giurisprudenza ne potrebbe fare.

Rileggendo alcune delle osservazioni contenute in questo schema di relazione,

ho provato il senso del limite delle cose umane, ma anche quello di una certa vanità e di un certo orgoglio per aver partecipato a questo lavoro, che ella così bene ha interpretato. Credo che alcuni problemi rimangano ancora senza risposta, ma credo anche che, se queste modifiche fossero state apportate dieci anni fa, la nostra vita costituzionale sarebbe stata molto diversa. Certamente la legge del 1953 che De Gasperi volle, avrebbe modificato la vita politica del nostro paese; mi domando se siamo stati capaci di introdurre il meccanismo che avrebbe reso diversi gli ultimi quindici anni di storia italiana.

PRESIDENTE. Non essendo presenti alcuni degli oratori iscritti a parlare nella seduta odierna e su richiesta di vari gruppi parlamentari, ritengo opportuno rinviare la conclusione dell'esame dello schema di relazione conclusiva ad altra seduta, da tenersi mercoledì 12 dicembre 1984, alle ore 16. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,15.

45.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RUMOR

INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dello schema di relazione conclusiva.			
	PAG.		
PRESIDENTE	819, <i>passim</i>	RASTRELLI	819

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,45.

BARBERA, *Segretario f.f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 7 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 senatore Rastrelli. Ne ha facoltà.

RASTRELLI. Signor Presidente, è nota la nostra posizione di opposizione e di contrasto rispetto allo schema di relazione presentato dal Presidente Bozzi.

L'ultima edizione dello schema di relazione non credo abbia avuto l'adesione delle altre forze politiche, ad esclusione dei repubblicani. Se le mie notizie non sono esatte, gradirei, signor Presidente, che ella precisasse le posizioni dei gruppi rispetto al documento oggi al nostro esame.

PRESIDENTE. Senatore Rastrelli, le varie parti politiche hanno espresso un'adesione di massima allo schema di relazione del Presidente Bozzi, fornendo alcuni suggerimenti e correttivi che sono stati enunciati dai singoli oratori.

RASTRELLI. La nostra posizione antitetica, come ha ben illustrato il collega Franchi, è evidente anche per la povertà sostanziale dei concetti modificativi che sono stati introdotti fino a questo mo-

mento e che costituiscono in fondo il compromesso su quello che meno ha destato contrasti nel corso dei lavori.

Il Presidente Bozzi si è sforzato di evidenziare gli argomenti sui quali vi era una possibilità di convergenza, eliminando tutti quei punti sui quali vi poteva essere un confronto, un voto ed una deliberazione che potesse incidere profondamente sulla materia controversa.

Per quanto riguarda la relazione, noi troviamo che sia assolutamente infelice un punto in particolare — e qui il discorso diventa politico-generale — cioè quello in cui il Presidente Bozzi, non richiesto dalle mozioni istitutive della Commissione, si sofferma sull'impostazione generale del progetto di riforma e si richiama ai valori della Costituzione del 1948.

In questo modo, a nostro parere, si compie un errore fondamentale: quello di confondere i valori con le strutture e con l'impianto. È evidente l'errore, perché si afferma di non voler revocare in dubbio i valori e l'impianto della Costituzione del 1948.

A questo punto è necessario chiarire se per valori del 1948, debba intendersi l'eguaglianza, la partecipazione, la giustizia, che credo siano valori universali, acquisiti dalla civiltà dell'uomo e che non appartengono ad alcuna Costituzione particolare. Se viceversa questi valori si vogliono confondere con le strutture, cioè l'impianto parlamentare-democratico che proviene dal periodo prefascista, in questo caso la confusione sarebbe evidente e non la potremmo accettare.

Crediamo che le argomentazioni svolte nel punto 2 dello schema di relazione dove si propone un'impostazione storico-politica — ripeto, non richiesta dalle mo-

zioni istitutive e senza alcuna finalità rispetto ai problemi affrontati — crediamo sia il vizio di origine dei difetti nei quali è caduto il lavoro della nostra Commissione. In questo modo le conclusioni vengono ad essere vincolate a proporre soltanto modifiche parziali e « subcostituzionali ».

Sostengo queste cose perché — come ha avuto modo di rilevare un senatore della sinistra indipendente — le mozioni istitutive individuano 147 quesiti a cui noi dovevamo rispondere. Tale elencazione è stata elaborata da un membro della nostra Commissione che ha letto attentamente le mozioni istitutive.

L'ampiezza del mandato che il Parlamento ha conferito alla Commissione per le riforme istituzionali ci dava la possibilità di poter ricoprire il ruolo di « piccola Costituente », affrontando problemi che noi riteniamo strutturali. Tale tipo di mandato esisteva e la Commissione, con un metodo che abbiamo sempre criticato, in questo anno di lavori non ha affrontato i nodi del problema.

Ci opponiamo quindi all'impostazione di ordine storico-politico, perché non riteniamo che si possano confondere i valori con l'impianto della Costituzione che noi abbiamo ritenuto sbagliato, non perché esisteva la « paura del tiranno », ma perché, in funzione antifascista, si volle riprodurre uno schema di modello costituzionale che era già fallito nel 1919, quando il regime liberale di Nitti e Giolitti, ancorato ad un Parlamento elettivo, lasciò il passo al regime fascista. Dopo quaranta anni dalla Costituzione non bisogna stupirsi che si debba ancora riscontrare un fallimento, perché il vizio esisteva all'origine ed è stato mantenuto.

Il Presidente Bozzi presenta davanti alla Commissione uno schema di relazione che nella premessa contiene una visione tutta particolare, di natura storico-politica che a nostro avviso risulta essere conservatrice e feticista; abbiamo avuto un ampio mandato dal Parlamento e non abbiamo saputo sfruttarlo. Non abbiamo saputo neanche valutare i processi di trasformazione della società: nuovi progetti

vanno invadendo il campo del politico e del pubblico e devono trovare la loro rappresentanza, che non può essere solo strettamente elettiva.

Di qui l'esigenza di una Camera in cui una parte della rappresentanza non sia più frutto di elettorato passivo aperto a tutti, bensì espressione di interessi articolati in categorie. Questo è l'unico modo, a nostro avviso, per integrare in sede politico-parlamentare una rappresentanza effettiva degli interessi del paese. La relazione non affronta la questione, neppure a livello di ipotesi, e la conseguenza è che i nuovi soggetti emergenti aumenteranno sempre più il distacco tra le istituzioni del paese ed il paese reale.

Il secondo argomento che vorrei affrontare riguarda la democrazia diretta e la partecipazione popolare. In merito, non credo che le proposte avanzate nella relazione possano avere un qualsiasi valore, perché, oltre a confermare l'istituto del *referendum* abrogativo consultivo, per altro in modo non chiaro perché non si comprende se debba essere a sostegno delle leggi di iniziativa popolare ovvero costituire una consultazione che viene proposta dal Governo, non prevede altri istituti per l'esercizio della democrazia diretta.

Se è vero che tutti hanno sostenuto l'opportunità che la volontà popolare possa essere rappresentata anche al di fuori dei canali istituzionali del Parlamento, l'aver confermato solo entro questi limiti l'istituto del *referendum* resta un fatto negativo.

L'unica proposta che emerge da questo progetto di riforma riguarda la diversificazione delle funzioni tra le due Camere: l'una con funzioni legislative primarie, l'altra con funzioni di controllo. Tuttavia questa diversificazione non risolve i problemi che il sistema bicamerale pone.

L'avvocato Ciaurro, in un suo recente studio, ha dimostrato che in un sistema bicamerale i tempi di approvazione delle leggi sono più brevi rispetto ad un sistema monocamerale. A conferma di ciò, basta ricordare la recente discussione

sulla legge finanziaria: alla Camera dei deputati l'*iter* è durato due mesi e mezzo ed al Senato tutto si risolverà nello spazio di una settimana. Per contro, l'esame del « pacchetto Visentini » al Senato ha richiesto un lungo *iter* ed alla Camera richiederà dieci o quindici giorni. Se una sola Camera avesse dovuto esaminare questi due provvedimenti, anziché di tre mesi complessivi avrebbe avuto bisogno di sei mesi.

Dunque questa diversificazione di funzione non comporta il beneficio di tempi più brevi; qual è allora il vantaggio reale che ne consegue? Pongo questa domanda al Presidente Bozzi ed a tutti coloro che sostengono l'esigenza di un sistema bicamerale differenziato. E mi spiace che sia caduta la proposta del collega Ruffilli per cui senatore della Repubblica potrebbe essere eletto solo chi abbia acquisito particolari conoscenze ovvero rappresenti categorie di interessi; la proposta, che avrebbe contribuito a rendere la seconda Camera più tecnica, è stata completamente abbandonata e non ha avuto nemmeno la possibilità di essere discussa in Commissione.

Non sono state esaminate neppure le proposte riguardanti il *referendum* propositivo, avanzate da molte forze politiche; questa terza forma di *referendum*, che potrebbe essere collegata alle leggi di iniziativa popolare, non è stata dibattuta e non forma oggetto di proposta al Parlamento.

Il terzo argomento che vorrei affrontare, lungamente dibattuto in questa sede, riguarda il governo dell'economia. Se rileggiamo l'intervento del senatore Andreatta, comprendiamo quanto sia diversa la posizione dell'uomo politico se investito di una responsabilità politica o se viceversa porti il suo contributo e la sua esperienza professionale in materia specifica. Ebbene, il suo discorso è pienamente condivisibile, perché il governo dell'economia presuppone l'elaborazione di una nuova costituzione economica.

Dove sono, nella relazione, le norme che dovrebbero presiedere al governo dell'economia? Si dice soltanto che la

realtà operativa attuale, cioè il disavanzo dello Stato, rende impossibile oggi impostare un discorso di costituzione economica simile a quella tedesca, nella quale è stabilito che le spese devono essere coperte con le sole entrate tributarie ed extratributarie; al di fuori di questo ambito, lo Stato può indebitarsi solo per le spese di investimento che permettono l'ammortamento del debito e comportano nuova produttività nell'esercizio corrente. Oggi in Italia, con un *deficit* consolidato intorno ai 600 mila miliardi, tutto ciò è forse possibile?

Allora, per affrontare in modo concreto la questione, nella relazione si sarebbe dovuto dire che, stante la situazione attuale, si propone al Parlamento il pagamento del debito pubblico attraverso la confisca, o con la tassa patrimoniale straordinaria, o con l'inflazione galoppante, che azzeri il debito cartolare nominale.

La differenza tra le altre parti politiche e la nostra è che noi abbiamo creduto profondamente nella possibilità di una rifondazione strutturale della Costituzione, che desse il senso di novità al popolo italiano, per chiamarlo a partecipare in modo diverso, rispetto a quanto non accade oggi, ai problemi del paese. Oggi invece, non profittando di questa occasione storica, riproduciamo « cavoli fritti », come li definirebbe Berchet, cioè materia già esaminata nei trattati, con qualche modificazione di programma, strutturale, per quanto riguarda questa o l'altra Camera, con una mera petizione di principio, concernente l'economia; e lasciamo insoluti argomenti molto importanti, come quelli che si è sforzato di introdurre il professor Giugni, relativi ai rapporti tra l'industria e il sindacato. Non vogliamo affrontare la visione neo-corporativa, che viene generalmente esorcizzata anche in questa Commissione, e non capisco perché: si agisce così come se fosse un male, senza sapere, invece, che oggi essa è il rimedio a cui questo tipo di Stato deve ricorrere necessariamente, se vuole mantenere comunque in piedi un equilibrio sociale precario.

Tutta questa problematica, che ho richiamato in rapporto alla relazione del Presidente Bozzi, ci lascia profondamente insoddisfatti. Riteniamo che sia una grave responsabilità della Commissione nel suo insieme, indipendentemente dalle forze politiche che la compongono, varare questo testo. E ciò giustifica la mia prima domanda a lei Presidente, quando volevo sapere quali forze politiche si sono schierate a sostegno di questo elaborato.

Infatti, dinanzi ad un mandato che il Parlamento ha affidato alla Commissione, che presupponeva ben 147 quesiti di fondo da risolvere, noi ce ne usciamo con un documento propositivo che, comunque lo si voglia interpretare — anche senza, per così dire, il malanimo preconconcetto che può ispirare chi rappresenta la mia parte —, è veramente un fuoco di paglia.

Recentemente, il giorno in cui furono consultati i rappresentanti regionali, io proposi al Presidente Bozzi di stabilire un pausa di riflessione, e di non chiudere i lavori nel periodo previsto dalle mozioni istitutive, onde procedere, in questa fase, ad un contraddittorio globale, per giungere comunque a conclusioni differenziate, rispetto al testo attuale, anche se ciò avrebbe comportato il sacrificio delle nostre rispettive posizioni di gruppo o individuali; ma il Presidente rispose che il termine era inviolabile, e il lavoro andava concluso subito. C'è stata, poi, una proroga di ordine tecnico, che però non fa altro che far continuare questo

dibattito, senza una precisa finalizzazione.

Temo che proprio questa bozza di relazione — che costituisce lo sforzo che il Presidente Bozzi ha fatto per riassumere comunque i lavori discratici di questa Commissione — verrà trasmessa al Parlamento, accompagnata da contro-relazioni di minoranza; perché ciascuna forza politica non potrà che prospettare al Parlamento le proprie posizioni; e così non avremo fatto — possiamo dirlo — un lavoro proficuo.

Ciò detto, mi auguro che vi sia ancora il tempo per poter dare ai lavori una forma snella, immediata di contraddittorio, su quattro, cinque, sei o sette punti molto importanti, che pure sono stati toccati, ma non risolti, nello schema di relazione; in mancanza di ciò, ci riserviamo di presentare la nostra relazione di minoranza, e indicare al Parlamento, ed attraverso esso al popolo italiano, qual è l'impostazione che noi diamo al problema.

PRESIDENTE. Poiché l'andamento dei lavori della Camera impedisce di intervenire ai deputati iscritti a parlare nella seduta odierna, rinvio il seguito e la conclusione del dibattito sullo schema di relazione conclusiva ad altra seduta, da tenersi domani, giovedì 13 dicembre 1984, alle ore 9.

La seduta termina alle 17.

46.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1984**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

Seguito e conclusione dell'esame della relazione conclusiva:		Sui lavori della Commissione:	
	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	825, <i>passim</i>	ANDREATTA	853
BARBERA	825		
FRANCHI	836		
ANDÒ	839	PRESIDENTE	853

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9.30.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 12 dicembre 1984.

(È approvato).

Seguito e conclusione dell'esame della relazione conclusiva.

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

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

BARBERA. Rinnovo il mio apprezzamento per l'opera svolta dal Presidente perché si possa giungere all'approvazione di un testo che rifletta il più possibile orientamenti comuni alle forze politiche sui temi istituzionali.

Voglio, in questa sede, ribadire ancora una volta che il testo da lei proposto, signor Presidente, — che possiamo definire « di compromesso » — non è, nella maniera più assoluta, il frutto di una trattativa svolta all'interno dell'Ufficio di presidenza, sede nella quale le forze politiche hanno soltanto espresso i loro rispettivi pareri ed osservazioni, sulla base degli orientamenti che andava periodicamente prospettando.

Il dibattito sul documento sta avvenendo in questa sede.

Però le dico subito, signor Presidente (e credo che ciò sia apparso evidente in particolare dagli interventi dei compagni Perna ed Ingraio), che i contenuti attuali

della relazione non ci consentono una valutazione d'insieme che possa, oggi, tradursi in un voto positivo. Ma proprio per questo noi comunisti chiediamo incisive modifiche alla relazione; e riteniamo opportuno l'intendimento che ella, signor Presidente, ha già manifestato, di procedere ad una nuova stesura della relazione stessa (la quarta stesura) proprio perché questo potrà consentirci di chiederle modifiche, in alcune parti anche radicali, del testo.

Non voglio trattare in questo intervento tutti i punti, anche perché in occasione degli incontri che avverranno con le varie delegazioni dei gruppi — e che credo ella, signor Presidente, abbia già avviato — avanza richieste e suggerimenti specifici. Ma i punti sui quali chiediamo profonde modifiche riguardano alcuni settori, anche ben delimitati.

Già è stato detto, negli interventi precedenti di rappresentanti del gruppo comunista, che bisogna porre una maggiore attenzione sui temi dell'espressione diretta del corpo elettorale, in particolare per quanto riguarda i problemi politico-militari (ma non soltanto per quelli) e che bisogna compiere uno sforzo maggiore (poi svilupperò, in questo senso, alcune considerazioni) per quanto riguarda la materia elettorale, fermo restando che si è ormai delineata, tra i gruppi, una opzione per il sistema proporzionale (certo, non come sistema ottimo per tutti i tempi e per tutti i luoghi, bensì come sistema che riflette meglio le esigenze della nostra democrazia in questo momento). Ferma restando tale opzione — che mi pare ormai accettata anche da altre forze politiche che si erano mosse, all'inizio,

con prospettive differenti — le chiediamo di vedere se sia possibile ancora tentare uno sforzo per quanto riguarda la qualificazione della rappresentanza.

Il problema che noi abbiamo posto è quello del collegio uninominale. Al riguardo abbiamo prospettato alcune soluzioni. Ma ovviamente, siamo disposti a prendere in considerazione altre soluzioni che la fantasia del Presidente e quella di ciascun gruppo potranno suggerire.

Chiediamo anche che sia fatto uno sforzo per quanto riguarda l'organizzazione del Governo. Infatti, ci pare insufficiente il riferimento soltanto al Consiglio di gabinetto (poi dirò perché) per la struttura e l'organizzazione del Governo va operato uno sforzo, in particolare, per quanto riguarda il riordinamento dei ministeri.

Un ulteriore sforzo andrebbe compiuto, a nostro parere, per quanto concerne tutta la materia delle regioni e delle autonomie locali. A questo proposito voglio ricordare — a me stesso, ai colleghi ed a lei, signor Presidente — che il 20 gennaio avrà inizio il convegno promosso dalla Commissione per le questioni regionali, che conclude una lunga ricerca, condotta da quella Commissione, per verificare, a 14 anni di distanza, lo stato di attuazione dell'ordinamento regionale e vedere quali siano le prospettive di riforma. Penso che si dovrà tenere conto dei risultati che emergeranno da quel convegno.

Certo, ella, signor Presidente, vuole procedere in tempi rapidi alla quarta stesura della relazione. Tuttavia si potrebbe, per questa parte almeno, attendere l'esito del convegno che ho citato.

Un altro punto, che riteniamo opportuno approfondire, è quello relativo all'articolo 39 della Costituzione.

Vi sono state delle udienze conoscitive; abbiamo ascoltato i rappresentanti dei sindacati; abbiamo ricevuto anche delle note da parte delle organizzazioni sindacali. Nonostante l'apparenza, a me pare che le posizioni delle organizzazioni sindacali non siano tra loro del tutto divaricate. Certi orientamenti che sono emersi in questa sede forse potrebbero essere presi in considerazione utilmente per una riflessione comune.

Un suggerimento che ritengo di poter avanzare — se i colleghi sono d'accordo — è quello di incaricare il collega Giugni, magari affiancato da qualche altro commissario, di approfondire le prime convergenze emerse dalla discussione e di incontrarsi ancora con le organizzazioni sindacali. Sarebbe ben strano, infatti, che uscissimo con un documento che affronti tutti i temi delle riforme istituzionali ma che, su un articolo importante (l'articolo 39) della Costituzione, che non è stato attuato, lasci intendere che va bene così. Dico a titolo personale che la nota della CGIL è alquanto stonata. Non ha senso, infatti, dire che l'articolo 39 non può essere modificato, senza nello stesso tempo chiederne l'attuazione. Ho l'impressione che si sia trattato di una prima risposta che, tra l'altro, può portare a valutazioni e orientamenti nuovi.

Il punto sul quale, in modo particolare, chiediamo con forza una modifica della relazione, riguarda il voto palese che — ad avviso del gruppo comunista — non può essere costituzionalizzato, ma la cui disciplina deve essere affidata ai regolamenti parlamentari, così come del resto già previsto nella mozione istitutiva di questa Commissione.

Il contenuto attuale della relazione non ci consente una valutazione d'insieme che si traduca oggi in un voto positivo. Avanziamo, in una nota che le consegnerò, richieste di revisione per quanto riguarda il *referendum* consultivo, il collegio uninominale, la struttura del Governo e delle Regioni e il voto segreto, valutando anche l'esigenza di giungere ad una definizione del problema delle relazioni sindacali. È possibile — a mio avviso — tentare di superare divergenze ed eliminare talune forzature, con lo spirito di concretezza che è presente nella relazione che personalmente apprezzo.

Il fatto poi di aver inserito alcune norme a titolo d'esempio può aver suscitato perplessità in alcuni commissari, però penso che possa essere stata una scelta utile, che ha permesso di valutare concretamente alcune questioni e quindi favorire le possibili convergenze.

Contro la Commissione cospirano coloro che cercano di ottenere, attraverso la relazione finale, vantaggi immediati per questo o quel disegno politico, ma anche coloro che perseguono quella palingenesi o quelle riforme incisive del sistema politico, che non è possibile se non attraverso un processo che investa gradatamente tutte le nostre strutture. Credo che non esista un momento specifico per le riforme costituzionali, che possono essere attuate mediante una volontà politica che, sola, può portare a risultati positivi per la nostra democrazia.

Il momento in cui abbiamo iniziato il nostro lavoro di revisione di alcune norme della Costituzione è coinciso con l'acuirsi di una serie di guasti delle nostre istituzioni, dovuti a disegni, talvolta anche manifestati apertamente, tendenti ad introdurre alcune modifiche di fatto. Si ricordi il « decreto di San Valentino », che ha portato ad un superamento traumatico dei confini tra legge e contratto, il salto di qualità della decretazione d'urgenza, che ha addirittura registrato, per la prima volta, la grave reiterazione di decreti già respinti dal Parlamento: ricordo quelli sulla tesoreria, sulle USL, sulle televisioni private (alcuni addirittura, e per la prima volta, hanno annullato decisioni della magistratura). Ricordiamo l'accentuarsi in questi mesi dell'abuso del voto di fiducia, e addirittura la dissociazione dal voto di sfiducia dei partiti della maggioranza, e infine momenti gravi della questione morale si sono acuiti anche durante i lavori della Commissione.

Il riversarsi del primo « tavolo » sul secondo ha creato difficoltà. A tale proposito tengo a precisare che sono d'accordo con l'articolo del collega Battaglia, apparso su *la Repubblica* di oggi. I riflessi della situazione politica sui lavori della Commissione richiedono uno sforzo ancora maggiore per recuperare o ridisegnare le regole del gioco, per evitare un ulteriore peggioramento della situazione; per far sì che non venga travolta l'esigenza di efficienza del Governo e di funziona-

lità e rappresentatività del Parlamento, per non aggravare la questione morale. Lo sforzo deve essere maggiore e, soprattutto, propositivo.

A proposito della questione morale, desidero ricordare gli interessanti accenni posti dal segretario della democrazia cristiana De Mita il quale ha detto che questa non può essere agitazione propagandistica né solo problema di repressione penale, ma questione istituzionale, con la necessità di ridisegnare nuove regole. Io avrei gradito che ci fosse stato detto — possibilmente anche dallo stesso segretario della democrazia cristiana — quali sono le nuove regole cui ha accennato. Noi, per esempio, ne abbiamo indicate alcune, per quanto riguarda il tema delle preferenze e del finanziamento pubblico dei partiti, del rapporto politica-amministrazione, delle nomine, dell'immunità parlamentare, dell'inquirente e così via. A mio avviso proprio su questo punto non è emersa con chiarezza la posizione dei partiti. Alcuni spunti interessanti li riscontriamo nella relazione del Presidente Bozzi. Si tratta di questioni che potrebbero anche essere raggruppate in un apposito paragrafo contenente tutta una serie di proposte in materia, alcune delle quali già sul tavolo di questa commissione. Per quanto riguarda ad esempio le nomine negli enti pubblici, c'è uno spunto interessante laddove si prevede che alcuni organi tecnici siano chiamati ad esprimere il proprio parere. Io credo che debba essere specificato chiaramente a quali organi ci si riferisce. Preannuncio che il gruppo comunista presenterà proprio in questi giorni una proposta di legge in materia, di cui consegnerò, al termine del mio intervento, la bozza alla Commissione. In questo progetto prevediamo, ad esempio, che i Comitati di garanti diano un loro parere sulla professionalità, sulla competenza dei soggetti designati. Si tratta di un tentativo di individuare una regola nel settore.

Riteniamo poi che qualcosa si debba fare a proposito delle assunzioni. Mi rife-

risko all'articolo 97, che prevede che le assunzioni debbano essere effettuate mediante concorso, prevedendo anche la nullità per tutte le assunzioni che avvengano con altre modalità. C'è anche da riesaminare il rapporto politica-amministrazione. Anche per questa questione ci sono già nella relazione spunti interessanti che dovrebbero essere approfonditi. Analogo esame merita la questione del difensore civico e della trasparenza dei finanziamenti ai partiti politici. Vi è anche già nella relazione tutta una parte relativa alla individuazione dei fattori di crisi delle istituzioni che, come ha detto il collega Ingrao, devono essere approfonditi (non ritengo necessario richiamare tutti i punti dell'intervento di Ingrao: mi limito soltanto a rinviare a esso). Su un punto però vorrei riprendere alcune notazioni svolte da Ingrao (e già riprese da Perna), in relazione alla crisi della rappresentanza. Noi sbaglieremmo se ponessimo l'accento esclusivamente sul momento della decisione: una democrazia vive per un delicato equilibrio fra rappresentanza e decisione. Se si altera l'equilibrio tra questi due poli dialettici possono derivarne pericoli gravi: se ci si sposta sul polo della decisione, le strette autoritarie sono possibili; se ci si sposta eccessivamente su quello della rappresentanza, il pericolo del democraticismo può essere altrettanto presente. Mi pare, per esempio, che nell'articolo del collega Battaglia che ho letto poco fa su *la Repubblica* (che peraltro come dicevo condivido per quanto riguarda l'appello rivolto alle forze politiche) ci sia un'accentuazione solo per quanto riguarda il polo della decisione, trascurando tutti gli altri aspetti.

BATTAGLIA. È perché oggi la situazione è squilibrata.

BARBERA. Per noi esiste un problema di crisi della rappresentanza, e questo è il senso della divergenza che ancora permane in questa sede; è un problema al quale la relazione dà delle risposte parziali e

per alcuni versi distorte. In relazione a questo tema nella relazione sono presenti già alcuni spunti che possono essere approfonditi: pensiamo per esempio alla valorizzazione dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare; pensiamo al fatto che il *referendum* abrogativo viene ritocato, ma non stravolto (come pure era stato previsto in alcuni progetti di riforma costituzionale che non ho visto ripresi in questa sede); pensiamo anche all'accesso all'informazione per i gruppi ed i movimenti che sono stati previsti nella riforma dell'articolo 21, alla possibilità per gruppi o movimenti portatori di interessi diffusi di intervenire nei procedimenti amministrativi (è solo un inciso, previsto nell'articolo 24), e anche di intervenire nei procedimenti giudiziari. Sotto questo profilo io difendo quella scelta e non accetto, invece la critica, o meglio le riserve, venute dal collega Lipari, quando afferma che quella degli interessi diffusi è una categoria evanescente: è una categoria evanescente perché su di essa i testi legislativi non si sono consolidati, ma se inseriamo questo concetto nella Costituzione, ciò sarà una premessa per renderlo più penetrante.

Noi riteniamo che, sotto il profilo della crisi della rappresentanza, sia possibile dare risposte più avanzate (lo dicevo all'inizio) con l'introduzione di un *referendum* consultivo, come del resto avviene in altri paesi. Per esempio la Spagna, la Spagna democratica, ha previsto un *referendum* consultivo tra i suoi istituti di ampliamento della democrazia: non per delegittimare il Parlamento, bensì per rafforzare le capacità di indirizzo. Questo non significa un ribaltamento della democrazia che, in questo momento, in questa fase storica, non può che essere una democrazia parlamentare, bensì significa arricchimento della democrazia. Credo anche che l'esperienza del *referendum* abrogativo in Italia abbia rappresentato un momento di integrazione fra democrazia diretta e democrazia parlamentare, respingendo e

ponendo nel nulla certi tentativi che, alla fine degli anni settanta, determinati gruppi politici (per esempio il partito radicale, ma non soltanto quello) avevano tentato di portare avanti, per creare un circuito politico alternativo al sistema parlamentare. Invece il *referendum* abrogativo è stato utilizzato proprio per integrare e arricchire la democrazia parlamentare; lo stesso può avvenire per il *referendum* consultivo, soprattutto in materia politico-militare, la cui importanza è stata sottolineata dal collega Ingrao, soprattutto in un'epoca in cui gli apparati politico-militari (sotto questo profilo il riferimento che può essere compiuto verso altri ordinamenti e sistemi politici può risultare rilevante) tendono ad assumere un'importanza notevole, in un'epoca come quella del nucleare, in cui le decisioni tendono a restringersi sempre di più, e addirittura a essere anche « computerizzate »; ci pare che questa possa essere una risposta positiva. Sempre riguardo alla crisi della rappresentanza, trovo positivo il riferimento che viene fatto nel testo ad alcuni dei nuovi soggetti affermatasi in questi ultimi anni: mi pare che, con i contributi e gli arricchimenti che potrebbero derivare dalla nota presentata dal gruppo parlamentare femminile (un gruppo interparlamentare del PCI) ...

PRESIDENTE. L'ho ricevuta.

BARBERA. ... il testo possa muoversi nella direzione giusta. Non sono d'accordo, ancora una volta, con il collega Lipari, quando parla di « tardo-femminismo » che verrebbe recepito nel testo della relazione Bozzi: non sono d'accordo poiché si tratta di prendere atto di certi valori nuovi che sono cresciuti, per esempio i valori cui si riferisce il collega Perna in un'intervista a *Rinascita*: la Costituzione deve prendere atto di questi valori.

Comunque la democrazia rappresentativa, la democrazia parlamentare, deve rimanere il fulcro del nostro sistema co-

stituzionale; non sono alle porte altre forme di legittimazione per il Governo che non siano quelle parlamentari. Sotto questo profilo, noi rimaniamo fermi sulla nostra posizione monocamerale, anche se di essa non facciamo un punto pregiudiziale per l'ulteriore corso dei lavori: ci rendiamo conto che su questo argomento non è possibile chiedere alla Commissione di tornare sui suoi passi.

La soluzione monocamerale, per noi rimane una posizione di principio e, se volete, una bandiera che manteniamo ferma. Però, tutto ciò premesso, mi pare che rimanga un certo posticcio nella delineazione delle rispettive funzioni di Camera e Senato e quindi, signor Presidente, può essere compiuto nell'ultima stesura uno sforzo per rendere più limpido il rapporto tra i due rami del Parlamento. Mi chiedo per esempio (è un interrogativo che rivolgo alla Commissione) se le leggi monocamerale non possano essere considerate tali a tutti gli effetti, evitando l'esame del Senato, che può anche essere fonte di tentativi di inquinamento della volontà manifestatasi alla Camera (è comunque un interrogativo che pongo prima a me stesso che alla Commissione). Invece un punto su cui ritengo si debba ancora insistere è quello relativo al numero dei deputati. Lo richiamo perché so che sono pervenute a lei, signor Presidente, richieste di proporre un aumento del numero dei deputati previsto nella bozza al nostro esame. Ritengo, invece, che sia necessario che il loro numero diminuisca, anche perché la scelta che viene fatta nel testo in esame è quella della fiducia accordata dalle Camere riunite. Si tratta di una soluzione che può essere di qualche interesse; ma proprio per questo — nel senso che può portare ad un Parlamento tendenzialmente monocamerale — è necessario che vi sia una drastica riduzione del numero dei deputati. Infatti, la concessione della fiducia può diventare anche un rito poco edificante se condotto da circa 800 parlamentari.

Dunque, bisogna pervenire ad una riduzione ancora più forte del numero dei

deputati, tenuto conto del fatto che la divisione dei compiti tra Camera e Senato non dovrebbe caricare eccessivamente l'attività dell'una e dell'altra Camera.

Per quanto riguarda i collegamenti tra Parlamento e regioni, il suggerimento che mi permetto di formulare — l'ho già detto all'inizio —, è quello di integrare questa parte con i risultati che emergeranno dalla Conferenza che il Parlamento, tramite la Commissione per le questioni regionali, ha convocato per il 20 gennaio 1985.

Fermo restando tutto questo, mi pare che vi siano spunti interessanti per quanto riguarda i rapporti tra Parlamento e regioni. Mi chiedo se non sia possibile approfondirli ancora di più, sia nella fase « ascendente » del concorso delle regioni alla formazione della volontà parlamentare, sia nella fase « discendente ».

Certo, per quanto riguarda l'iniziativa legislativa regionale, abbiamo previsto le stesse prerogative e garanzie valide per l'iniziativa legislativa popolare. Ed è prevista anche, all'articolo 126, una soluzione interessante: l'istituzione di una commissione — della quale dovrebbero fare parte rappresentanti delle regioni — che sia chiamata ad esprimere pareri su tutte le leggi che interessino le regioni ed in particolare sulle leggi-cornice.

Ci va bene tale soluzione; ma abbiamo delle forti perplessità sul numero di 10 rappresentanti delle regioni previsti nella relazione.

Mi sembra sbagliato prevederne 10, perché ogni regione deve esprimere il suo rappresentante. Il numero 10 significa che finirebbero per essere rappresentate non le regioni, ma le forze politiche.

RUMOR. È un problema di percentuale.

BARBERA. Diciamolo chiaramente: se saranno 10, saranno 10 rappresentanti di forze politiche; con sensibilità regionalistica, ma sempre 10 rappresentanti di forze politiche. A quel punto, diventerà inevitabile procedere ad una certa suddivisione tra le forze politiche.

FRANCHI. Se saranno 20, sarà peggio ancora.

BARBERA. No, perché ogni regione esprimerà un suo rappresentante; e lo esprimerà tra personalità che riterrà di dover impegnare in quella Commissione. Io vedrei bene prevedere la partecipazione dei Presidenti delle giunte regionali o di loro delegati.

RUMOR. Il problema è di renderlo percentuale rispetto alla rappresentanza parlamentare, indipendentemente dal numero.

BARBERA. Non capisco l'obiezione. Siccome si tratta di una Commissione che dovrà dare dei pareri, il tipo di maggioranza all'interno di essa sarà influente.

RUMOR. Per esperienza, posso dire che sono pareri moralmente vincolanti.

BARBERA. Per quanto riguarda i pareri, penso che sia importante l'autorevolezza e la rappresentatività di chi li esprime e non tanto il coagularsi di una maggioranza attorno ad un determinato parere.

Il pericolo, dunque, è duplice: che quei 10 componenti vengano divisi secondo le percentuali di rappresentanza delle forze politiche; ma anche che si formi una sorta di « direttorio » delle regioni, per cui quei 10 finiscano per avere una determinata influenza nella politica regionale.

A mio avviso, ogni regione deve essere rappresentata.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto « discendente » del rapporto tra Parlamento e regioni, in ordine al quale si sono verificate le maggiori difficoltà (tutti sappiamo, ad esempio, della denuncia che viene ripetutamente fatta dalle regioni, dal mondo della cultura e dalle forze politiche del sovrapporsi aggrovigliato della legislazione statale su materie di competenza regionale: troppe leggi statali minute, frammentate ed aggrovigliate hanno finito per ridurre la competenza legislativa regionale ad una competenza,

di fatto, regolamentare; in questo modo la legislazione regionale risulta appiattita senza avere messo in risalto quelle che devono essere le differenze, anche di ordine legislativo, fra le regioni, le quali sono nate anche per una esigenza di diversificazione). Trovo interessante il fatto che le leggi-cornice debbano essere necessariamente leggi bicamerali in questa prospettiva (ferma restando quella riserva — che non mancherò mai di sottolineare — per questa soluzione di « bicameralismo imperfetto »).

Ciò può rendere « tipica » la legge-cornice, evitando le « leggine » approvate in Commissione, che finiscono poi per incidere sulle competenze regionali.

Valorizzerei di più, per quanto riguarda i rapporti tra Stato e regioni, la figura del commissario del Governo, anche se ritengo valida la soluzione circa l'articolo 129 adottata su concorde suggerimento nostro e delle regioni, del superamento del concetto di provincia intesa come circoscrizione del decentramento statale, che non significa — come le regioni molto bene hanno puntualizzato — superamento del sistema delle prefetture, bensì soltanto superamento di un regime rigido che da un lato porta ad incapsulare e ad irrigidire in una circoscrizione provinciale tutta l'amministrazione statale e dall'altro porta alla equivoca coincidenza fra l'ente intermedio e la circoscrizione provinciale (purtroppo i limiti posti dalla mozione istitutiva non ci consentono di parlare di questo fantomatico ente intermedio).

Valorizzerei di più la figura del commissario del Governo come momento di riconduzione ad unità dell'amministrazione statale nei rapporti con le regioni, proprio per valorizzare la presenza dello Stato in periferia.

Il collega Ingrao si è chiesto quale risposta dare ai problemi e alle difficoltà del sistema politico locale, e di quello regionale in modo particolare.

Non possiamo ignorare che le regioni, lungi dal rappresentare uno strumento di rinnovamento dal basso del sistema politico — come era negli auspici di tutti, tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli

anni settanta —, hanno aggravato certi difetti del sistema politico in termini di spartizione, di lottizzazione, e così via.

L'esigenza mi pare giusta e fondata. Mentirei, però, se dicessi di avere delle proposte in questo senso. Per meglio dire, posso anche avere in mente delle proposte ma a titolo personale. Ma nessun gruppo è riuscito finora a formulare proposte. Mi auguro che possiamo trovarle insieme. Dunque, l'invito che formulo a lei signor Presidente, per la nuova stesura della bozza di relazione conclusiva, ed a tutti noi componenti questa Commissione — nonché alle stesse regioni, quando i loro rappresentanti verranno all'appuntamento di gennaio — è di avviare una discussione su tale delicato problema.

Quanto al capitolo relativo al Governo, devo dire che esso così come è formulato nella relazione, ci lascia fortemente insoddisfatti.

Riteniamo importante che la fiducia sia concessa soltanto al Presidente del Consiglio. Riaffermiamo qui la nostra adesione a questa soluzione, che tra l'altro ha trovato una forte eco — lo dico anche al collega Scoppola — nella stampa e nell'opinione pubblica perché risponde ad un'esigenza che la gente avverte. Non possiamo dimenticare tutte le polemiche che si sono accese negli anni scorsi e che appaiono ricorrenti al momento della formazione di ogni nuovo Governo.

Giochiamo questa carta: la fiducia soltanto al Presidente del Consiglio; certo la scelta dei ministri sarà pur sempre operata dal Presidente del Consiglio sulla base delle indicazioni delle forze politiche che compongono la coalizione, però si dà rilievo alla responsabilità che viene assunta dal Presidente del Consiglio stesso e si consente la possibilità, anche, di revoca dei ministri. Non so se, poi, tale possibilità di revoca verrà esercitata effettivamente, dato l'attuale sistema politico; ma ritengo che, almeno, in questo modo non si forniscano « alibi » al Presidente del Consiglio. Non si danno gli alibi che, per esempio, ha avuto il Presidente Spadolini all'atto della crisi del primo Gabinetto da lui presieduto.

Ma previsione del Gabinetto, così come è formulata, non ci convince. Esso infatti rischia di essere un modo per sopperire alla frantumazione ministeriale. Sotto questo profilo mi trovo pienamente consenziente con quanto detto dal collega Andreatta sull'esigenza di incidere sul tipo di organizzazione ministeriale che, caoticamente e casualmente, si è venuta affastellando da alcuni decenni a questa parte, senza una visione organica. Suggerimenti e spunti vengono dalla Commissione Piga, che ha concluso i suoi lavori alcuni mesi orsono. È possibile incidere sulla frantumazione ministeriale. Se non si opera in questo senso il Gabinetto sarà un organo che si sovrappone appunto, alla feodalizzazione dei ministeri e che finirebbe per essere una sorta di direttorio partitico. La stessa previsione dei comitati interministeriali, presente nel progetto di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio presentato dal Governo presenta questi rischi, cioè quello della frantumazione. Ci porremmo in una posizione negativa, se mantenessimo l'impostazione della relazione per quanto riguarda questo capitolo. Ricordo il riordinamento del Ministero del bilancio, avvenuto alla fine degli anni sessanta, che si poneva nella stessa logica. Non si incideva sulla frantumazione ministeriale, pretendendo, attraverso un superministero, di sopperire a tutti i mali. La stessa cosa si tenta di fare oggi con il Ministero dell'ecologia. Sono perplesso sul progetto governativo in materia e anche sull'andamento dei lavori della prima Commissione affari costituzionali. Mi riferisco all'istituzione di un Ministero dell'ecologia che si sovrappone ad altri ministeri. Che senso ha, ad esempio, la costituzione del Ministero dell'ecologia senza toccare le competenze del Ministero dei lavori pubblici, di quello dei beni ambientali, di quello della marina mercantile e di quello della sanità? Trattasi di un sovrapporsi del nuovo rispetto al vecchio. Lo stesso accade anche a livello locale. Abbiamo infatti creato le regioni, mantenendo però l'attuale struttura periferica dello Stato e l'ordinamento delle autonomie co-

munali. Questa è la causa del mancato funzionamento dell'ordinamento regionale. Non si tratta di redistribuire un potere frantumato, ma di ricostruirlo. Cito altri esempi: il Ministero delle partecipazioni statali ha ragione di essere? Ha ragione di esistere il Ministero del commercio con l'estero, che cerca di insinuarsi all'interno di competenze che sono dell'industria, del Ministero del tesoro, degli esteri e così via? Ha senso mantenere ancora parcellizzate le competenze in materia di affari sociali? Abbiamo infatti il Ministero della sanità che si occupa di problemi sanitari, quello degli interni che si occupa dell'assistenza, quasi che si possa distinguere il problema sanitario da quello dell'assistenza, nei settori, ad esempio dell'assistenza agli anziani, agli handicappati, ai tossicodipendenti e così via. È possibile mantenere oggi la funzione dei trasporti divisa e parcellizzata tra il Ministero dei lavori pubblici, che si occupa della viabilità, e quello dei trasporti, degli interni, della marina mercantile?

Uno sforzo va fatto. Lo chiediamo proprio a lei, signor Presidente, anche sulla base di contributi autorevoli che sono venuti in dottrina o da parte di apposite commissioni ministeriali, quale ad esempio quella che ho ricordato prima, la Commissione Piga.

Vengo ad uno dei punti caldi, il rapporto Parlamento-Governo. Anche all'interno delle opzioni presenti nella relazione esistono elementi positivi. Alcuni di essi sono da noi condivisi. Mi riferisco, ad esempio, ad una responsabilità più accentuata del Presidente del Consiglio, che non può non avere riflessi nel rapporto Parlamento-Governo; al problema della delegificazione che, con i suggerimenti del senatore Maffioletti, mi pare possa essere accettato. Tengo a precisare, signor Presidente, che ancora una volta la preghiamo tener conto dei rilievi che sul punto sono stati avanzati dal collega Maffioletti.

Per quanto riguarda i trattati, mi pare ci si muova nella direzione giusta, tendente a valorizzare insieme Parlamento e

Governo. Mi permetterò di fornire la relazione che abbiamo svolto lunedì su questo tema alla sala del Cenacolo. La soluzione che tende a valorizzare il Parlamento tende a rafforzare anche il Governo. L'attuale separazione delle competenze tra Parlamento e Governo costringe spesso quest'ultimo a cercare il consenso dell'opposizione la quale nello stesso tempo rischia di essere coinvolta nelle scelte del Governo. Esempio classico è quello delle due spedizioni a Beirut. L'opposizione fu infatti costretta a dare un consenso su un testo di trattato che non conosceva e che non era conforme — lo si vide dopo — agli orientamenti di alcune parti politiche.

Lo stesso discorso vale per ciò che concerne i controlli che il Senato dovrebbe accentuare in una materia trascurata dal Parlamento, quella del controllo sull'amministrazione pubblica.

Ci sono alcune gravi forzature su due punti: il problema del voto segreto e quello della decretazione d'urgenza. Per quanto riguarda quest'ultima questione è positivo il fatto che nella relazione venga previsto che la decretazione d'urgenza debba essere limitata a cause di calamità, sicurezza nazionale e in materia tributaria. Ella, signor Presidente, fa riferimento alla materia finanziaria; forse è meglio dire « tributaria ». Così confinata la decretazione d'urgenza, non c'è dubbio che bisogna pervenire ad una corsia privilegiata, non essendo possibile neanche oggi lasciare un vuoto tanto grande tra la decretazione d'urgenza e l'ordinaria attività legislativa, che si va ad insabbiare nei meandri del Parlamento. Sul principio della corsia privilegiata, non ci sono dubbi; invece nutriamo forti riserve sulla soluzione adottata in concreto: in particolare sulla previsione di un sistema misto in base al quale sussiste la corsia privilegiata, ma nel caso in cui questa non funzioni, si ricorre nuovamente al decreto-legge. Introduciamo in Costituzione il principio della corsia privilegiata, lasciando le modalità attuative al regolamento.

Semmai (a questo proposito vi era un accenno in un mio intervento sulle fonti normative) si potrebbero prevedere forme di decretazione d'urgenza come misure di salvaguardia riguardo a determinati e specifici punti.

In ogni caso occorre evitare quella che è stata chiamata, non senza fondamento, una sorta di « decretazione d'urgenza differita nel tempo ». Le chiediamo anche, signor Presidente, che l'accertamento della sussistenza dell'urgenza, che può mettere in moto la corsia privilegiata, non sia lasciato a una qualunque casuale maggioranza, come avviene oggi con la votazione per alzata di mano, in aula, di pochissimi deputati; chiediamo che questa decisione sia assunta dalla maggioranza che normalmente sostiene il Governo in condizioni fisiologiche (cioè la maggioranza assoluta). Vi è già una indicazione in questo senso nella nostra Costituzione: vi è un articolo, l'articolo 73, che prevede che, in caso di urgenza, è possibile con votazione a maggioranza assoluta accorciare il margine di tempo lasciato al Presidente della Repubblica per la promulgazione della legge. Questo *quorum* potrebbe essere previsto anche per la dichiarazione d'urgenza relativa alla corsia preferenziale. So di toccare un punto non facile, ma devo dire che, in ogni caso, la corsia privilegiata (o preferenziale), o l'abbreviazione delle procedure non può essere prevista per tutte le materie: esiste un serie di materie per le quali devono essere lasciati i normali tempi parlamentari. Mi riferisco ovviamente alla materia costituzionale, ma anche alla materia elettorale, alla materia relativa alle leggi di delega. Per quanto riguarda queste ultime sarebbe forse il caso, sotto il profilo tecnico, di vedere che cosa si intende con questa espressione: il fatto che, per una legge, vi sia una sola delega, può stravolgere completamente il procedimento, per cui nelle Commissioni si finisce per nascondere le deleghe, creando aggrovigliamenti di competenze al solo scopo di evitare il trasferimento in aula. Mi pare

inoltre che sarebbe giusto sottrarre a queste procedure accelerate, anche se non rientrano nell'elenco previsto dall'articolo 72 della Costituzione, le materie che vengono chiamate (mi riferisco all'intervento del collega Rodotà — quando ancora frequentava quest'aula — o a quello del collega Ingrao) « indisponibili per la maggioranza », o meglio, materie riferite a beni essenziali, come quelle che riguardano la disciplina dell'informazione, le decisioni relative all'ambiente; queste sono materie che riguardano la maggioranza, ma che devono vedere coinvolta l'opposizione. È di tutta evidenza, per esempio, che l'ordinamento dei mezzi di informazione di massa non può non riguardare questa o la futura opposizione.

Per quanto riguarda il problema del voto segreto, mi pare che sia venuta un'osservazione importante da parte del collega Perna, quando ha affermato che non esiste una contrapposizione di principio: non può esservi contrapposizione di principio tra voto palese e voto segreto, perché l'alternativa in realtà non è tra due strumenti tecnici, ma tra due valori, entrambi meritevoli di tutela, quello della libertà e quello della responsabilità; esiste un problema di libertà del deputato, esiste anche un problema di responsabilità del deputato. Sono due valori costituzionali che devono essere in tensione dialettica tra loro e non è possibile sacrificare l'uno a vantaggio dell'altro. Esiste un problema di sovranità popolare, e quindi di responsabilità (come si evince dagli articoli 1 e 49 della Costituzione), ma esiste anche un problema di libertà del deputato, quale si evince dall'altra norma, che potrebbe essere antinomica, contenuta nell'articolo 67 della Costituzione, e che è relativa alla rappresentanza del deputato. Però noi riteniamo che in questo momento le esigenze di rafforzamento delle garanzie di libertà del deputato, in assenza di meccanismi di responsabilità, non possano essere abbandonate. Io mi rendo conto che siamo di fronte ad

una anomalia tutta italiana, in quanto i regolamenti parlamentari delle grandi democrazie occidentali (non le costituzioni, perché solo quella belga prevede espressamente il voto palese) prevedono il voto palese: mi rendo conto che è una anomalia italiana, però tante altre sono le anomalie italiane. Per esempio le altre democrazie prevedono il collegio uninominale, che comporta una maggiore responsabilità per il deputato, e una maggiore garanzia di libertà rispetto al partito, nella misura in cui si crea, tra il ristretto corpo elettorale, la comunità che esprime il deputato, e il deputato stesso, un rapporto che difficilmente può essere inciso dal partito politico. Non solo, ma i collegi molto ampi (questo è un punto che vorrei sottolineare in modo particolare) rendono necessario, per il deputato, ricercare ambienti, settori dove raccogliere preferenze.

Ciò finisce per rendere il parlamentare condizionato fortemente dal tipo di preferenze settoriali che ha ricevuto. Il collegio uninominale, previsto in tutte le grandi democrazie in cui il voto palese costituisce la normale procedura di votazione, è una garanzia di libertà. Dicevo quindi, che, nella misura in cui non sono ancora sufficientemente attivati i meccanismi di responsabilità, di questi due poli in tensione dialettica — libertà e responsabilità — sarebbe un grave errore far venire meno le garanzie di libertà. E per di più attraverso una norma costituzionale. Ma, come abbiamo già detto in diverse occasioni e come è stato ripetuto anche in questa sede, ciò non esclude che, con tutta la flessibilità e la gradualità che possono essere garantite esclusivamente dallo strumento regolamentare, sia possibile arrivare invece ad un « allentamento » del voto segreto. Ma ciò che ci preme sottolineare è che non si tratta di una contrapposizione di principio, non si tratta di dire sì o no; ma certamente noi diciamo no alla soluzione prospettata nel testo, signor Presidente, relativa alla costituzionalizzazione del voto segreto, e lo diciamo con molta forza. Denunciamo

una grave forzatura; una operazione politica che tende a far fallire i lavori di questa Commissione. È una strumentalizzazione che è inaccettabile!

Concludo su un punto che avevo già affrontato all'inizio di questo esame: sull'esigenza, cioè, che la Commissione affronti una riforma elettorale « possibile ».

Mi pare che, in questa sede, siano stati svolti interventi dai colleghi Giugni, Andò (che non sempre è stato chiarissimo sul punto), Andreatta, Scoppola ed altri, i quali hanno sottolineato un'esigenza comune: quella di affrontare il problema della qualificazione della rappresentanza.

Noi comunisti abbiamo avanzato una proposta; riteniamo che ne possano essere avanzate altre, che prenderemo in attenta considerazione. Si tratta, ad ogni modo, di un punto che viene sentito dall'opinione pubblica e che rappresenta metà della questione morale. Il voto di preferenza favorisce l'occupazione e l'uso clientelare dell'amministrazione; è alla base delle degenerazioni correntizie; richiede risorse finanziarie crescenti; alimenta il malcostume.

L'altra sera, in Assemblea, il collega Teodori — lo abbiamo ascoltato in tanti — ha anche letto l'intervista di un deputato nei confronti del quale si stava esaminando la richiesta di autorizzazione a procedere, che diceva con molta semplicità di essere stato costretto a ricorrere a certi mezzi di finanziamento per sostenere una campagna elettorale che gli era costata centinaia di milioni.

Non possiamo essere sordi a queste esigenze di moralizzazione!

Il paese sente la questione morale. Questione morale significa nuove regole. Proviamo, allora, a costruirne una, in forme tutte da inventare.

Si dice che, in questo modo, i partiti politici potrebbero avere più potere. Non lo penso, perché ritengo che i partiti politici sarebbero condizionati dal rapporto con un determinato ambiente e con una determinata comunità. Però, se si ritiene

necessario avere un contraltare, un contropotere per recuperare più spazi per la società civile, sono autorizzato dal mio gruppo a dire che possiamo valutare insieme forme e modi per arrivare anche ad elezioni primarie, pur rendendomi conto che dietro l'espressione « elezioni primarie » si nascondono in realtà le più varie e diverse accezioni.

Comunque, vi sono tanti colleghi i quali possono venirci in aiuto in questo senso, per valutare, per approfondire, per studiare meglio forme di partecipazione della società civile fin dal momento della formazione delle candidature, in modi che non è possibile irrigidire.

Dovrebbero prevedersi elezioni primarie per quei partiti che vogliano utilizzarle, con quella elasticità che la grande varietà del nostro paese rende necessaria.

SCOPPOLA. Nell'ipotesi di collegio uninominale con elezioni primarie, anche la posizione sul voto palese sarebbe, probabilmente, diversa.

BARBERA. Con il collegio uninominale si hanno certe garanzie di libertà per il deputato anche nei confronti del suo stesso partito politico. Questo può portarci a valutare, attraverso la flessibilità e la gradualità che sono tipiche dello strumento regolamentare, la possibilità di « allentare » anche il voto segreto. Non vi è dubbio che questo sarebbe un presupposto importante.

Concludo il mio intervento rinnovando l'apprezzamento positivo per l'opera svolta dal Presidente nel tentativo di mediare tra le forze politiche, le quali tra loro non hanno svolto alcuna trattativa. Ma voglio essere chiaro: se sui punti che ho elencato all'inizio dovesse permanere l'attuale impostazione, noi comunisti non ci sentiremmo di approvare la relazione del Presidente. Tuttavia formuliamo l'auspicio che la prossima bozza di relazione che sarà stesa dal Presidente sia tale da consentirci di portare

quel contributo alla democrazia che una forza come la nostra nun può non portare.

Da ultimo, desidero ricordare che è pervenuta a tutti noi una lettera da parte del coordinamento nazionale dei comitati per la pace, che ha promosso un progetto di legge di iniziativa popolare — che ha raccolto 100 mila firme ed è già depositato presso le Camere — per la modifica dell'articolo 80 della Costituzione. Poiché in tale lettera si chiede che i rappresentanti del coordinamento dei comitati per la pace siano ricevuti da questa Commissione, mi permetto di sollecitare al Presidente tale incontro.

PRESIDENTE. Li riceverò.

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

FRANCHI. Con l'intervento del collega Rastrelli riteniamo conclusa la nostra critica alla relazione. Mi limiterò pertanto ad alcune brevi considerazioni, perché sento anch'io il bisogno e il dovere di rinnovar a lei, signor Presidente, il ringraziamento per il lavoro svolto. Devo confessarle che c'è stato un momento nel quale Rastrelli ed io abbiamo pensato di abbandonare i lavori di questa Commissione. Ed è stato il gruppo ed il partito al quale apparteniamo che ci hanno consigliato di non mettere in atto questo proposito. Tutti i colleghi possono darci atto che siamo l'unica forza politica che poteva, vista l'impostazione totalmente diversa che abbiamo dato alla nostra controproposta, avere il diritto di farlo. Ciò non è avvenuto. Le confermo pertanto la nostra stima che, nell'ultima fase dei nostri lavori, è diventata anche simpatia verso la sua persona.

Noi non siamo venuti a capo di una vera riforma, però non sottovaluto la fatica dei colleghi ed il lavoro svolto, che potrebbe in parte essere anche razionale in qualche dettaglio. Intendo far presente però che non è quello che ci aspettavamo. Noi siamo di fronte ad una riforma capace di incidere, non solo nel sistema, ma nella società. Questo è l'obiettivo che ci

ha sempre guidato nella nostra modestissima fatica. Pensiamo che questo sia accaduto perché non c'è stato fra noi l'elemento ispiratore, il motore di una riforma, il filo conduttore che forse i costituenti del 1948 hanno avuto.

Mi sono spesso domandato quale è il fine che ci muove. La risposta è stata fatalmente sempre la stessa: quello che ha mosso i gruppi è il fine, non dico partitocratico, ma partitico, l'interesse particolare. È mancata la grande visione, e la risposta alla domanda tendente a sapere dove vogliamo arrivare. Mi sono chiesto spesso: c'è la possibilità di un nuovo patto costituzionale, che abbia come fine un nuovo modello di democrazia per un nuovo modello di società e per un nuovo tipo di uomo? Dobbiamo forse lavorare per stabilizzare un passato che oggi — sono forse considerazioni opinabili — per noi è anacronistico, perché superato dagli eventi, perché sono avvenuti fatti eccezionali che lasciano il segno nella politica e trasformano persino i rapporti umani? Si tratta di fatti che dovrebbero farci meditare; oggi non si possono valutare gli eventi con gli occhi e la mentalità di trent'anni fa. Siamo arrivati ai tempi nuovi che incalzano da tutte le parti e nello schema di relazione, non si raccoglie nulla di questo nuovo fatto che si muove attorno a noi, di questo mondo che cambia. Noi non ce ne siamo accorti e quindi non diamo neppure un segno. Eppure attorno a noi si è mosso tutto.

Abbiamo avuto una grande occasione, che ritengo storica e che un giorno forse ricapiterà sotto la spinta di avvenimenti che costringeranno al cambiamento senza che nessuno possa intervenire. Questa sarebbe stata l'occasione per anticipare, raccogliere il nuovo che c'è in giro. Noi abbiamo davanti e intorno il mondo che cambia radicalmente; la Cina, ad esempio, che ieri era maoista, oggi inaugura le fabbriche di Coca-Cola; l'America del consumismo oggi riscopre i grandi valori dello spirito, e sono proprio i giovani americani a fare questa scoperta, quei giovani che vincono la convenzione re-

pubblicana e gridano al ritorno della famiglia, al ritorno dei diritti dei genitori. L'America, che io ho sempre guardato con diffidenza, ha oggi collocato la bandiera dei valori della patria. Assistiamo all'America del consumismo che ricolloca la bandiera in ogni aula scolastica, nelle aule della pubblica amministrazione e in quelle della giustizia. Quei giovani nelle loro caserme, come i vecchi frati, all'ora di pranzo, si alzano in piedi e recitano la preghiera a Dio. Il mondo cambia e lo si deduce anche dalla rivincita della vecchia Europa che restituisce all'America in valori dello spirito quello che aveva ricevuto in civiltà della carne in scatola e del frigorifero. Cosa c'è in noi, quale alito nuovo per dare il segno in Europa di un paese civile come il nostro che accoglie questa ansia del cambiamento e comincia a dare l'indicazione per una Costituzione nuova, quella del domani?

Ecco, Presidente, la nostra critica all'insieme della relazione: la riproduttività che ha limitato i nostri spazi. Noi sin dall'inizio abbiamo tentato di portare questa ansia di rinnovamento, abbiamo tentato — le nostre forze e le mie in particolare non erano adeguate — un'impresa di questo genere. Si è trattato solo di un tentativo. La critica si fonda proprio su questo. Le tesi presenti nella relazione non modificano nulla, non incidono su alcun punto.

Tengo a ribadire che c'è una società che preme, che ha bisogno di risolvere i problemi. Noi restiamo ancorati alla ristretta visione dell'interesse partitocratico, qualche volta anche di cosca. Non avremmo dovuto bruciare questa grande occasione storica, che certamente si ripresenterà in occasioni nelle quali sarà molto difficile controllare la situazione. Signor Presidente, anche riguardo ai fatti di questi giorni, cosa pensa la gente del sovvertimento in atto, con i poteri che sbranano i poteri, con le istituzioni che si contendono gli spazi? Restava un filino di speranza nella gente, nel popolo italiano, verso l'Arma dei carabinieri (visto che la Guardia di finanza era precipitata, ep-

pure erano simboli dello Stato) e ora si vedono ammanettare i colonnelli dei carabinieri, e i magistrati; i giudici, questi giudici che chissà quante volte hanno messo le manette agli innocenti e che in realtà erano (almeno così vengono dipinti) fior di banditi. Cosa deve pensare il cittadino? E noi, che cosa facciamo, o abbiamo fatto, per dare una mano, per restituire un filo di speranza? Credere di nuovo in cosa, signor Presidente, quali sono i valori contenuti in questo pacchetto? Lei mi dirà il valore della libertà, ma non è uno scherzo il valore della libertà. Ma non le sembra che oggi sarebbe doveroso riesaminare questo concetto, che troppo spesso è stato interpretato e attuato come licenza, da cui poi è derivato il permissivismo, e tutto il resto? Questo valore trova limiti spaventosi al suo esercizio, perché spesso il diritto di libertà resta un diritto nominale, affermato sulla carta, ma difficile a realizzarsi. E perché noi invano — anche in queste ultime considerazioni — abbiamo rifiutato il grande dibattito sull'analisi del nostro sistema? Perché esso deve per forza rimanere un sistema democratico parlamentare, quando con altri sistemi si può realizzare meglio e più realisticamente la democrazia? Perché? Perché così è stato scelto allora, e da quella scelta noi siamo obbligati, anche se sono passati quaranta anni e sono mutati i tempi, e si è sperimentato che non si realizza la democrazia con questo sistema, se si parla tutti, con espressioni diverse (democrazia bloccata, sistema bloccato, democrazia incompiuta). Si può arrivare alla compiutezza della democrazia e allo sblocco del sistema con questi nostri ritocchi? Per quanto riguarda la ricerca della soluzione alla ingovernabilità (il grande problema che tormenta tutti), come è possibile sperare di trovarla attraverso il capovolgimento dell'espressione del voto? La grande conquista ottenuta con il suffragio universale fu la segretezza del voto. Riguardo alle critiche rivolte, per esempio, a quello che sarebbe il grande scandalo dei cosiddetti « franchi tiratori », qual è lo scandalo vero, chi sono questi « franchi tiratori »?

Non sono altro che l'espressione dei partiti; devono essere i partiti a stare attenti a scegliersi i propri rappresentanti: scelgano uomini più affidabili, perché non si può venire qui a dire che siccome ci sono i « franchi tiratori » (che invece rappresentano gli spazi riservati alla libertà) adesso costituzionalizziamo il voto palese. No, ciò sarebbe di una gravità immensa, poiché sovvertirebbe uno dei principi-cardine della democrazia, il voto palese era tipico di altre assemblee che non avevano niente a che fare con la democrazia. La conquista della libertà e della democrazia risiede nella segretezza del voto, tanto è vero che quando il popolo va a votare lo fa nel segreto dell'urna. Allontaniamo dunque i concetti sbagliati: lo scandalo dei « franchi tiratori » è lo scandalo dei partiti e della partitocrazia, non è lo scandalo degli individui; i partiti selezionino meglio le loro rappresentanze e le loro candidature! L'ingovernabilità è la conseguenza inevitabile di questo sistema.

Mi trovo in mezzo a grandi maestri, titolari di importanti cattedre, e mi permetto di ricordare che ho visto con grande piacere il vecchio Miglio continuare la sua battaglia alla testa del gruppo di Milano, anche nell'ultimo numero della *Rivista Italiana di Scienza Politica*. In quel numero, a cento anni precisi di distanza dal momento in cui uscì per la prima volta l'opera giovanile di Gaetano Mosca, che conteneva la critica serrata al sistema democratico parlamentare (critica rivolta a fine ottocento, ma poi continuata nei due primi decenni del novecento), quella critica è riproposta, e Miglio ci dà la prova di aver sperimentato tutto ciò che, in questa materia, è stato detto e scritto negli ultimi trecento anni. Perché noi abbiamo rifiutato questo discorso? Perché si dice che, per scoprire se va bene il sistema democratico parlamentare, occorre prima dibattere, discutere, poi decidere che va bene, contrariamente a tutto ciò che si afferma in questo periodo in molte parti del mondo e alle attuali tendenze dei paesi di democrazia classica; questa per me è una delle più gravi lacu-

ne dei nostri lavori. Non è un rimprovero, signor Presidente, è una constatazione: è una lacuna perché si è voluto credere di superare l'ostacolo dando per scontata la bontà di questo sistema. In quest'aula è stato agitato un tema che noi, modestamente, con voce molto meno autorevole, avevamo richiamato fin dall'inizio: la crisi dello Stato-nazione, come ha detto il collega Ingrao. Come fronteggiare questa crisi? Con il recupero di questo valore, la cui perdita è alla base della crisi della società, o scegliendo un'altra via perché questo valore è superato? Non basta limitarsi a dire che siamo alla crisi dello Stato-nazione, è necessario lottare per recuperare questa idea-cardine del principio di ogni società civile, questa modernissima idea. Se si sceglie la strada del privilegio della comunità, io sono contrario, ma sono disposto al dibattito su questo tema e, scelta la strada, ecco venire il motivo ispiratore di una riforma che privilegi direttamente la comunità o che torni al recupero del concetto di Stato. Io non voglio certo rispolverare i vecchi temi di Hegel, cui comunque rimango vicino, perché lo Stato non è qualcosa di estraneo all'individuo o in antagonismo con l'individuo; Hegel scoprì l'eticità di questo concetto e di questa idea, ripresa poi da Gentile e da tanti altri, ma è la crisi di quel valore che ha messo in ginocchio le società: dove si recupera l'idea dello Stato — che non può essere che Stato-nazione — lì le società riprendono, rinvigoriscono, ritrovano l'ordine delle cose, ritrovano lo scopo della vita, i giovani riscoprono i valori dello spirito. Stato e società che, con la consapevolezza delle cose che si hanno in comune, diventa nazione.

Un dibattito su questi temi è mancato, ma se ci fosse stato avrebbe potuto portare a una scelta precisa, perché la società senza lo Stato è una società senza la bussola. Di qui discende il recupero del concetto di autorità, perché, se è in crisi il concetto di libertà, è carente, il concetto di autorità. E quando manca l'autorità (che il Vico poneva all'origine del mondo e delle cose) è in crisi la società e sono

in crisi tutti gli altri valori; e la lotta è nell'armonizzare il concetto di autorità con quello di libertà; ed io ripeto l'indispensabilità di rivedere il concetto di libertà. Noi riteniamo, infatti, che oggi tale concetto sia compromesso, limitato e, talora, stravolto.

E la revisione dei rapporti tra questi poteri? La confusione è immensa; ma non è soltanto una confusione derivata dalla caduta della divisione netta tra i poteri, ma anche una confusione derivata dal caos, dalla mancanza dell'idea-guida dello Stato-nazione, per cui oggi si assiste non alla confusione dei poteri ma all'aggressione tra i poteri. Pertanto, la sfiducia è totale perché non si può credere più in niente e non esiste più un punto fermo.

Ed il rapporto tra governanti e governati? Come riteniamo di risolverlo? Con il vecchio sistema della mediazione, con qualche ritocco (le « corsie preferenziali »); ma il rapporto resta quello, sempre mediato da qualcuno: da un intruso senza legittimazione!

Non è, dunque, l'ora di imboccare la strada per la scoperta di una nuova forma di democrazia che stabilisca il rapporto diretto tra governanti e governati? È un'esigenza!

Cosa vuol dire partecipazione? Vuole dire proprio questo (ed io l'ho imparato da voi).

A cosa si riduce il concetto del partecipare? Si riduce a mettere la gente in condizione di parlare, così quando ha parlato è soddisfatta ed il potere lo hanno sempre i governanti, i quali decidono poi come loro pare? È questo il concetto di partecipazione?

Da questo deriva, invece, il fallimento di tutti i cosiddetti « organi partecipativi », nei quali all'individuo è riservata solo la soddisfazione di dire male del governo (locale, o centrale, o della scuola). Però le decisioni no, perché esse sono riservate al potere, gelosissimo custode dei propri privilegi!

Allora noi diciamo che in questo schema di relazione manca persino la ricerca di questa nuova esigenza, sempre più pressante, che è la forma del rapporto

nuovo, diretto, e quindi esaltazione di tutti gli istituti della democrazia diretta, che qui manca quasi totalmente (non è il *referendum* ad essere esaltato, che anzi si complica addirittura la possibilità dell'esercizio del *referendum* abrogativo e si escludono altri tipi di *referendum* che a noi, invece, sembravano opportuni).

Sui singoli argomenti, signor Presidente, so di darle un dispiacere perché il suo sforzo conclusivo immagino sia quello di presentarsi alla Camera con un unico « blocco », con un'unica relazione corredata dai vari dissensi (se vari saranno). Ma — mi creda — ho riflettuto molto sulla possibilità di esprimere sulle singole voci un mero dissenso. Non è possibile esprimerlo, perché a volte potrebbe apparire superficiale. Da qui la necessità, per noi, di motivare ampiamente non solo tutta la parte del dissenso (che è quasi totale), ma anche la parte propositiva, che ha delle radici che solo una relazione di minoranza autonoma può consentirci.

Dunque, signor Presidente, pur rinnovandole stima e simpatia personali, sono tuttavia costretto a ribadire il nostro totale dissenso sulla relazione, dichiarando tuttavia che siamo pronti a continuare a collaborare, per quello che sarà possibile fare.

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

ANDÒ. Non intendo svolgere un intervento organico, riassuntivo delle posizioni assunte dal Presidente sugli argomenti dei quali ci si è occupati in questi mesi di attività della Commissione, perché i colleghi del mio gruppo nei giorni scorsi ne hanno già fornito una esposizione sintetica.

Intendo più semplicemente esprimere opinioni e giudizi che riguardano la relazione, o meglio alcune parti di essa, nonché svolgere qualche considerazione sul significato che la conclusione di questi lavori assume in una fase particolare della nostra vita politica, sulle condizioni politiche esterne che hanno via via accompagnato i lavori della Commissione,

sulle prospettive che si aprono di fronte ai risultati della nostra opera e che andremo a consegnare al Parlamento.

Mi pare che siano già abbastanza chiari i consensi, i dissensi, i rilievi espressi in ordine alla conclusione del nostro lavoro dalle varie parti politiche; meno chiare forse sono le intenzioni, le posizioni che esse intendono esprimere in futuro, allorché si tratterà di proseguire il lavoro qui avviato e di valorizzare le esperienze fin qui compiute.

Abbiamo espresso in diverse sedi giudizi complessivi e opinioni articolate sul significato del lavoro svolto dalla Commissione e sui risultati ai quali essa è approdata.

Abbiamo in più occasioni rilevato come solo una parte minima delle posizioni che in passato avevamo espresso in questa materia abbiano trovato accoglimento e come la nostra volontà di collaborare ad una positiva conclusione di questi lavori e ad una completa valorizzazione parlamentare delle proposte che si profilano come conclusive, non precluda, nè limiti l'ampiezza complessiva di una manovra istituzionale, che riteniamo essenziale per le sorti della democrazia. Riteniamo insomma che questa relazione non possa costituire una sorta di transazione conclusiva, rispetto alle molte questioni che abbiamo a suo tempo sollevato e che non intendiamo lasciare definitivamente irrisolte.

Abbiamo registrato difficoltà e resistenze ai mutamenti più significativi comprensibili e prevedibili; riteniamo, tuttavia, che al di là delle materie e delle soluzioni precluse dai veti e dalle pregiudiziali esistano spazi significativi per affrontare e risolvere questioni complesse, annose, della nostra vita istituzionale, che, in primo luogo, riguardano l'organizzazione giudiziaria, l'organizzazione e l'attività dei partiti, il funzionamento della pubblica amministrazione.

Il nostro lavoro ha incontrato dei limiti, che derivano direttamente dalla stessa mozione istitutiva.

Limiti, quindi, ipotizzabili già più di un anno fa e dei quali dovrebbe tenere

maggior conto chi oggi lamenta, con riferimento alla relazione, il suo troppo basso profilo politico

La composizione politica della Commissione e l'aggravarsi dei rapporti interpartitici in questi ultimi mesi hanno reso difficile una impostazione « incisiva » di taluni aspetti dell'ordinamento; hanno cioè forse troppo annacquato l'originario programma riformatore.

Chi legge la relazione senza conoscere e valutare le difficoltà politiche incontrate da questa Commissione nella faticosa ricerca di un minimo comune denominatore fra le varie posizioni emerse, può frettolosamente imputare i limiti del nostro lavoro ad una insufficienza di analisi o ad una grave debolezza strategica delle proposte emerse, alla ostinata volontà di mediare l'esistente, utilizzando tutte le formulazioni, o quasi, pervenute dalle varie parti politiche, dando così a tutti un parziale « contentino ».

Invece, non sono mancati i contributi di analisi, anche di buon livello.

Forse è mancata la necessaria consequenzialità, in molti casi, fra analisi e proposte. E del resto lo stesso atteggiamento di lealtà acritica, talvolta espresso di fronte ai valori contenuti nella Costituzione repubblicana, non sempre ha consentito di valutare fino in fondo la continuità che, rispetto a questi valori, presentano talune insufficienze istituzionali sulle quali ci si è via via soffermati.

La relazione in buona parte registra questa schizofrenia che ha caratterizzato il dibattito e che ha comportato una pericolosa scollatura tra analisi sistemiche dei malesseri che registra il nostro ordinamento e soluzioni capaci di fronteggiare tali disfunzioni nella loro portata.

Ci si consenta un esempio.

Ci pare eccessivo, tenuto conto delle difficoltà incontrate e dei risultati conseguiti, affermare, così come fa la relazione, che dentro la Commissione sia stata riconosciuta « la necessità di revisioni costituzionali atte a rompere pratiche ed istituti consociativi, a ricreare una competizione significativa tra partiti e program-

mi, tra alleanze ed uomini». Eccessivo perché proprio la cultura e la pratica della consociazione, la realtà diffusa di questa pratica in ogni zona delle istituzioni politiche, dell'apparato pubblico, hanno costituito il nucleo duro ed invincibile delle resistenze che sono state opposte e proposte, che talvolta avevano mero carattere di razionalizzazione.

Riteniamo pertanto intellettualmente onesto e politicamente corretto il giudizio che in altre sedi il Presidente ha dato dei lavori di questa Commissione allorché, non enfatizzando i risultati, ha parlato di « riforma possibile », contrappo- nendo implicitamente la riforma possibile ad una grande riforma e sottolineando come in questi mesi si sia stati costretti soprattutto a fare l'inventario delle molte indisponibilità a trattare sugli argomenti sottoposti al nostro esame e spesso delle poche disponibilità a intendersi intorno a questioni che, comprensibilmente, non toccavano il complesso delle convenienze fondamentali delle varie parti politiche.

In queste condizioni la necessità di mediare permanentemente non scaturiva tanto da una volontà di pervenire ad un accordo comunque, ma da un fatto di sano realismo politico. Mediazioni e realismo non devono però, nella fase attuale, annacquare il significato del giudizio politico che si esprime sulla relazione, la quale deve registrare assensi e dissensi non generici, ma riferiti a precise proposizioni normative. Non avrebbe senza consegnare al Parlamento un pacchetto di proposte all'interno delle quali non si distinguano priorità, precedenze, da interpretare successivamente sulla base della forza politica degli argomenti che ciascuna parte politica riuscirà ad esprimere.

L'accordo di tutti, o quasi, in questa materia, su tutto o quasi, diverrebbe, sul piano politico, l'accordo sul niente, tranne che sulla necessità di rinviare le decisioni politiche che contano. Se così si farà noi non ci riterremo, a conclusione di questo lavoro, né delusi né rassegnati.

Non ci riteniamo delusi perché mai ci eravamo illusi che il rinnovamento istituzionale fosse cosa facile in termini di ac-

cordo politico e, semmai, ci sorprende che gli agnostici di ieri (coloro i quali ritenevano che le riforme istituzionali fossero solo tempo perso e che invece era su altri terreni, quelli delle formule, degli schieramenti che bisognava trovare soluzioni ufficiali) si sentano oggi traditi in attese che non erano mai emerse come tali. Non siamo delusi perché mai abbiamo, nel corso di questi mesi, tentato forzature a fronte di certi rifiuti anche manifesti a trattare e perché mai abbiamo usato la Commissione bicamerale solo come occasione per parlare al paese, per mandare messaggi alle altre forze politiche o, più semplicemente, per influire sulle vicende contingenti della vita politica nazionale. Non siamo neppure rassegnati perché riteniamo che il discorso sulla grande riforma sia tutt'altro che chiuso.

È bene ricordare che le più forti e comprensibili resistenze in direzione di incisivi cambiamenti si sono registrate con riferimento alle proposte che interessavano i caratteri fondamentali della nostra forma di Governo; con riferimento cioè a quelle proposte che toccavano il sistema delle convenienze, dei vantaggi, delle abitudini delle varie forze politiche. In questa materia spesso, di fronte a tesi o proposte che non avevano nulla di rivoluzionario nei confronti dell'attuale ordinamento costituzionale, è stata invocata la necessità di rispettare il significato politico del fondamentale patto costituzionale che sta alla base della garanzia del pluralismo dei partiti che dal pluralismo dei ruoli e competenze riconosciuti agli organi che concorrono a determinare l'indirizzo politico. Di fronte al rilievo che poche garanzie scritte possono concretamente essere osservate, se le istituzioni restano inefficienti e se la loro azione si disperde nei mille rivoli di competenze non coordinate attribuite a soggetti irresponsabili, si è compresa fino in fondo la reale natura di tali resistenze e di tali obiezioni. Si è compreso cioè che il singolare disordine istituzionale che rende confusi, illeggibili all'esterno molti rapporti politici, prive di incisività le varie

forme di partecipazione popolare, arroganti e non arginabili le pretese dei partiti, e sempre meno certe e tutelabili le garanzie degli individui che non hanno dalla propria parte un partito, un sindacato o un gruppo di pressione, è funzionale alla conservazione di privilegi, di pratiche politiche aberranti, che riguardano soggetti singoli o gruppi sociali e che hanno determinato la costruzione di reti decisionali alternative a quelle ufficiali e visibili. È ben comprensibile che le forze politiche siano riluttanti a vedere messi in discussione metodi di Governo, convenzioni consolidate che costituiscono quell'importante sommerso istituzionale nel quale radicano il proprio potere i partiti e le strutture organizzative ad essi collegate. Non è mancato chi, con esemplificazione brutale ma realistica, ha ammesso che non è con le Commissioni bicamerali né con le difficili intese tra i partiti che si cambia la realtà istituzionale di un sistema politico che si regge su troppe abitudini perverse, su troppi abusi tollerati, nella convinzione che si tratti di nuove regole. E, ci si dice, a queste abitudini e abusi si può reagire contrapponendo ad esse abitudini e abusi di segno diverso (agli abusi del Parlamento, ad esempio, contrapponendo gli abusi del Governo) e realizzando, per tale via, quindi, la più incisiva delle riforme costituzionali. Non riteniamo che sia questa la strada giusta da percorrere, anche quando molti fatti quotidiani della politica ci convincono della ineluttabilità di simili scelte.

Ci siamo sforzati sin dall'inizio dei lavori di questa Commissione, ma anche prima che la Commissione fosse costituita, di spiegare come nostro obiettivo fondamentale non fosse quello di cambiare la forma di Governo parlamentare, ma, all'opposto, di consentire al nostro sistema di compiere una corretta evoluzione in senso parlamentare, allentando la morsa di quelle pratiche consociative che costituiscono il nucleo duro della Costituzione materiale.

Abbiamo già rilevato che in questo senso molte occasioni sono state perdute,

ma dobbiamo anche onestamente registrare che qualcosa di buono comincia ad emergere, qualche timida apertura si è compiuta. Soprattutto Labriola si è soffermato su tali questioni, chiarendo le ragioni per le quali riteniamo utile il lavoro fatto in materia di fonti normative, con particolare riferimento al potere normativo del Governo. Così come appare congruo, al fine di consentire al Presidente del Consiglio maggiore libertà di movimento nella formazione del Governo ed una più seria garanzia dell'unità dell'indirizzo politico, accordare la fiducia solo al Presidente del Consiglio, che deve chiarire al Parlamento la base politica sulla quale la coalizione si fonda, ma non deve contrattare con il Parlamento la struttura del Governo, impegnandosi quindi in una estenuante trattativa con i partiti. Ma l'uno e l'altro rimedio si rivelano fragili se poi la funzione di Governo in Parlamento non è sostenuta dall'obbligo della maggioranza di assumere una precisa responsabilità politica rispetto alle decisioni che incidono sul programma — realizzato anche attraverso l'attività normativa del Governo che si vuole meglio tutelare — e sulla composizione partitica della maggioranza (che si vuole far emergere con chiarezza nel momento della costituzione del Governo). I rimedi proposti consentono di rendere più stabile e trasparente per certi versi il rapporto Governo-Parlamento (ed un ruolo rilevante in tal senso avrà anche la proposta tesa ad avviare una consistente opera di delegificazione), nonché di realizzare un equilibrio più avanzato di freni e contrappesi che consentono decisioni significative, prese nei tempi più adeguati, e capacità di controllo all'altezza delle esigenze di informazione proprie di una società più complessa. Ma non è solo su queste basi che si realizza una moderna democrazia parlamentare, o si migliora l'attuale forma di Governo in senso più marcatamente parlamentare. Una vera democrazia parlamentare deve riconoscere e tutelare fino in fondo il principio di maggioranza, maggioranza alla quale non può solo spettare l'astratto diritto di governare e

le responsabilità conseguenti, ma alla quale devono essere in primo luogo dati tutti gli strumenti perché essa possa governare davvero. Questo convincimento non nasce dal fatto di credere ciecamente al mito del Governo forte o di volere ad ogni costo costruire l'iperpotere dell'esecutivo. Nasce dalla convinzione che, in un sistema come il nostro, l'alternanza vi potrà essere solo quando maggioranza ed opposizione potranno fronteggiarsi disponendo di tutti gli strumenti parlamentari necessari per svolgere il proprio ruolo di governo e di opposizione. E riteniamo che l'unica strada possibile per raggiungere questo obiettivo sia quella indicata e non l'altra, quella delle maggioranze coatte o delle maggioranze costruite sul premio di maggioranza. Abbiamo dissentito rispetto a tali impostazioni non tanto per astratte questioni di principio né solo perché intorno a tali proposte non era possibile costruire quel necessario, minimo consenso politico per poter passare dal progetto alla trattativa; ma anche perché, come si è rilevato in altre occasioni, la proposta andava adeguatamente completata, prevedendo meccanismi arbitrari adeguati nel caso di rottura dell'accordo di maggioranza, e andava soprattutto inserita in un contesto di modificazioni che avrebbero sconvolto la stessa forma di governo attuale. Siamo sempre convinti che la necessità di fare assumere una precisa responsabilità politica alla maggioranza parlamentare rispetto alle decisioni imposte dal programma di governo si possa solo conseguire prevedendo come regola in Parlamento il voto palese; non si tratta tanto di un rimedio volto a compattare maggioranze riottose attraverso la minaccia di gruppo o di partito, ma di favorire un processo di chiarificazione dei rapporti politici per fare corrispondere gli intenti ufficialmente manifestati dai partiti ai comportamenti concretamente seguiti poi dai loro parlamentari. Avvertiamo tutti l'esigenza, resa ancora più attuale da recenti vicende parlamentari, di far comprendere al paese tutte le ragioni per le quali un Governo legittimamente nato

e maggioritario — stando alle dichiarazioni formalmente rese dai gruppi parlamentari — diviene minoritario con riferimento ad una o più questioni affrontate in Parlamento e debba quindi dimettersi. Non appare (anche a voler prendere per buone tutte le giustificazioni di solito invocate sull'argomento) plausibile che, di fronte alle volontà ufficiali manifestate dai partiti e ai diversi, opposti, comportamenti parlamentari, alle imboscate, ai tranelli, alle conniventi intese su questioni grandi e piccole stabilitesi tra i gruppi della maggioranza e della minoranza, la regola possa essere quella di far prevalere la volontà dei « franchi tiratori » rispetto a quella dei gruppi, e quindi la politica occulta rispetto alle esplicite manifestazioni di volontà politica. Se è vero che un Governo senza maggioranza deve dimettersi, è però necessario (e non si tratta di una convenienza politica, ma anche di un obbligo morale) che le forze politiche le quali, a fronte di insuperabili difficoltà, sollecitano la crisi di governo, debbano non solo chiedere la crisi alla luce del sole ma anche chiarirne in termini compiuti cause ed obiettivi.

In tempi di emergenza morale, francamente non vediamo altre vie di uscita praticabili ed efficaci, al di fuori di quelle che sanzionavano compiutamente responsabilità politiche in ordine ai comportamenti seguiti dai partiti politici e dai loro gruppi parlamentari. Non esistono altre strade per misurare la moralità pubblica diverse da quella della controllabilità dei comportamenti della classe politica attraverso la loro visibilità da parte dei cittadini, e della verificabilità dei risultati di tali comportamenti, che ovviamente devono essere anzitutto comprensibili.

Si tratta insomma di realizzare un'inversione di tendenza che, attraverso la regola qui auspicata, inciderebbe profondamente sulle stesse abitudini politiche.

Se il voto segreto costituisce infatti l'abuso di un diritto democratico, l'esperienza ci dimostra che a questo abuso del Parlamento oramai corrispondono in funzione di bilanciamento altri abusi, simmetrici e contrapposti al primo, praticati

dal Governo attraverso la reiterazione dei decreti-legge bocciati clandestinamente, lo sconvolgimento della programmazione parlamentare, la paralisi o l'inefficienza imposte al sindacato ispettivo del Parlamento.

In una democrazia parlamentare basata su un delicato sistema di pesi e di contrappesi non si può pensare davvero che esistono arbitri di segno opposto. Né ci si può rassegnare all'idea che queste cattive abitudini costituiscano, come dire, « i figli naturali » dei partiti, o meglio di un sistema di partiti senza regole al proprio interno, che continueranno a riprodursi fintanto che le relazioni infrapartitiche potranno svolgersi al di fuori della legge.

Cercherò qui di seguito di chiarire i nessi che, dal nostro punto di vista, si pongono tra questa esigenza di chiarezza della vita parlamentare, di cui il voto palese costituisce una delle espressioni più puntuali, ed un intervento normativo capace di garantire un'autentica vita democratica dei partiti.

Ma il voto segreto — e ciò spiega lo spasmodico attaccamento ad esso di talune forze politiche — è anche la garanzia, la garanzia suprema, di una pratica consociativa e dei sistemi di veto, che sostengono il meccanismo tendenzialmente unanimitario delle scelte normative.

Ora è ovvio che tutto ciò incide in modo permanente sulla stessa capacità di assumere decisioni significative ed importanti proprio in una fase della nostra vita collettiva ove si chiede allo Stato di compiere scelte di modernizzazione non ancorate ad un parametro obiettivo di giustizia distributiva, bensì alla necessità di imporre ad alcuni strati sociali sacrifici subordinati ad un progresso e non ad un semplice appiattimento o omogeneizzazione delle condizioni sociali.

In questo contesto la pratica conoscitiva finisce con il fare penetrare nelle decisioni una serie di interessi che fatalmente portano ad esaurirla e a renderla nulla. E ferma restando tale situazione serve a poco garantire maggiore autorevolezza al Presidente del Consiglio o raf-

forzare l'attività normativa dell'esecutivo. Se il Governo non è messo nelle condizioni di rendere effettive, poi, queste possibilità di realizzare in Parlamento la legislazione concertata nel programma di Governo, le proposte che la relazione contiene in questa materia sono solo proposte morali di rafforzamento. Un gabinetto che non può controllare, guidare e guardare sempre in faccia la propria maggioranza non è un gabinetto rafforzato, ma un gabinetto dimezzato. E nella democrazia moderna il gabinetto non è solo il vertice esecutivo dell'amministrazione, ma è il comitato direttivo della maggioranza, e ad esso spettano precise responsabilità nella traduzione legislativa del programma. Che senso ha, più in particolare, consentire al Presidente del Consiglio la libertà di scegliersi i ministri, se poi si trova sottoposto alle insidie dei gruppi di pressione che volessero manifesta scontento per le scelte fatte?

Certo in questa materia un'incidenza non di poco significato avranno le stesse modifiche della legge elettorale; ma ci rendiamo conto che in questa materia ci muoviamo in spazi molto ristretti e talune manifestazioni di indisponibilità anche a discutere chiariscono bene — credo — le dimensioni minime di questi spazi. E, pur tuttavia, dei tre obiettivi che è possibile conseguire modificando parzialmente la legge elettorale — quello della stabilità, quello della moralizzazione della vita politica e l'altro, connesso al secondo, della riqualificazione del personale politico — escluso forse il primo, per le difficoltà rilevate, sono conseguibili anche attraverso le proposte contenute nella relazione conclusiva, a condizione però che si sia conseguenti allorché si tratta di porre su basi accettabili la questione della democratizzazione della vita interna dei partiti, ai quali certamente non si può consentire di determinare oltre ai candidati anche gli eletti, fintantoché non siano ben regolate le scelte che essi compiono nella predisposizione delle candidature e che sia ben disciplinata l'intera attività politica svolta al loro interno, soprattutto con riferimento a scel-

te e decisioni che interessano la vita delle istituzioni pubbliche. Purtroppo il tema della democrazia all'interno dei partiti è rimasto molto in ombra nel dibattito che si è svolto in questa Commissione, che pure è stato molto attento nel ricondurre la crescente divaricazione esistente tra le aspettative del paese e le scelte dei suoi organi rappresentativi, dei suoi organi di Governo, alla crisi del partito politico, dovuta in buona parte all'involuzione subita dal partito rispetto al ruolo che scaturiva dal modello di partito accolto nella Costituzione. Appare inspiegabile cioè, anche in questo caso, la schizofrenia che si registra tra l'intensità della critica alla partitocrazia e la povertà dei rimedi che poi vengono suggeriti. La verità è che anche in questa sede, come del resto nel dibattito che si è svolto nel paese, parlando di riforma istituzionale di pensa subito soltanto alla parte « alta » del nostro ordinamento, alla struttura organizzativa di vertice o al massimo alla legge elettorale, a tutto ciò insomma che attiene ai rapporti tra cittadini e apparati, o che li condiziona, e che viene affrontato attraverso una razionalizzazione del potere a livello di organizzazione costituzionale. Però, poi, contestualmente si rileva come la crisi di sfiducia dei cittadini determini, come immediata reazione, una sempre più diffusa avversione nei confronti della partitocrazia e quindi dei partiti. Né riteniamo che modifiche anche serie alla legge sul finanziamento pubblico possano, in via diretta o indiretta, produrre benefici duraturi sul versante della vita interna dei partiti, soprattutto nella parte nella quale essa esprime decisioni assai rilevanti per il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche. Il senso del resto della legge del 1974 (che ha costituito una risposta necessaria ed affrettata, per certi aspetti, ad un grave scandalo che ha interessato quasi l'intero sistema dei partiti, quale quello dei petroli) andava colto non tanto nella direzione di garantire un'impossibile, almeno per tale via, moralità nella vita interna dei partiti, quanto nella direzione di rendere visibili eventuali dipendenze dei

partiti dai centri di potere economico e da gruppi di pressione, e quindi di garantire l'indipendenza di essi e di obbligarli a rendere conto alla collettività in ordine ai loro ricavi, ai loro costi. Si è da sempre sostenuto che il partito voluto dal nostro costituente sarebbe un soggetto politico autonomo, che non si immedesima quindi nella struttura statale, che non si integra con essa così come avviene in Germania, e in quanto tale sarebbe suscettibile solo di una autoregolamentazione. Ebbene, questo modello di partito è però entrato in crisi con il finanziamento pubblico, che costituisce la prima soglia di una necessaria regolamentazione della vita dei partiti, regolamentazione che nella ipotesi, poi, più compiuta, può arrivare a prevedere anche lo statuto-tipo.

Crediamo che questo discorso in Commissione debba essere approfondito. Non basta limitarsi soltanto a individuare e disciplinare per certi aspetti le attività esterne del partito, quali quelle che riguardano le nomine, le candidature e il finanziamento, se contemporaneamente non ci si occupa delle attività interne, come quelle che riguardano le garanzie degli iscritti, delle minoranze, del rapporto tra organizzazione centrale e organizzazione periferica. E questo riteniamo che sia necessario farlo, pur senza sottovalutare le difficoltà pratiche che una regolamentazione siffatta comporta, soprattutto con riferimento a due questioni che in sede politica, ma anche in sede scientifica, sono state da sempre fondatamente sollevate in questa materia: la prima riguarda la difficoltà di affidare agli stessi partiti il compito di autolimitare il loro potere, in una situazione della nostra vita democratica che ha fatto registrare in questi anni una evoluzione del sistema politico che è andata proprio nella direzione opposta, in quella cioè di una occupazione dello Stato da parte dei partiti e quindi della contestuale produzione di strumenti di autoconservazione del potere dei partiti. Così come non pare meno fondata l'altra obiezione: che è difficile, finché i partiti resteranno associazioni non riconosciute, prevedere controlli e

sanzioni che non si traducano in vessatorie intromissioni nella vita interna dei partiti, tali da stravolgerne o eliminarne del tutto l'autonomia. C'è insomma il difficile problema di individuare una affidabile istanza arbitraria, problema che a mio giudizio va affrontato chiamando i partiti a formulare proposte concrete su questo terreno.

Riteniamo del resto che il fatto di non affrontare questa questione con l'obiettivo di conservare il ruolo attuale dei partiti rendendolo però compatibile con le esigenze di una sicura vita democratica, fatalmente porti a far guadagnare consensi a quelle posizioni che tendono a ridimensionare il peso ed il ruolo del partito, proponendone la destrutturazione, auspicando supplenze di nuovi soggetti politici, riducendo gli spazi della mediazione partitica attraverso l'adozione degli istituti della democrazia plebiscitaria o della democrazia immediata, a seconda degli opposti punti di vista di chi si esercita in questo tipo di critica ai partiti.

Riteniamo che una riforma del diritto dei partiti, che restituisca legittimazione e pienezza di rappresentatività al sistema dei partiti politici nel suo insieme, non debba necessariamente passare attraverso l'adozione di uno statuto-tipo od una compressione degli spazi di libertà che derivano ai partiti dalla loro qualità di soggetti disciplinati dal diritto privato.

BARBERA. Un istituto tipo, né ora né in futuro, speriamo.

ANDÒ. Questa è una tua opinione.

La libertà di autodeterminazione politica dei partiti deve restare piena. La legge che si auspica, dovrebbe avere la stessa funzione, come è stato osservato da un attento studioso di questi problemi, rispetto alla libertà e all'autonomia dei partiti che hanno le leggi a difesa dei diritti di libertà o quelle che tutelano i soci di minoranza e i terzi nei confronti delle società commerciali. Si tratta, insomma, di approntare rimedi che eliminano o riducono le sopraffazioni, gli arbitrii.

Regole certe e conoscibili la cui non osservanza sia controllabile e quindi preveda precise sanzioni.

In particolare, riteniamo che queste regole debbano riferirsi: all'attività di proselitismo (che dovrebbe poggiare su precise garanzie, tali, per esempio, da consentire al cittadino di chiedere l'iscrizione al partito e vedere accolta o respinta la propria richiesta in tempi brevi); alle attività di partito ed alle procedure attraverso le quali si compie la selezione del gruppo dirigente; alla tutela di quelle minoranze che abbiano una certa consistenza nei vari organi di direzione politica, del controllo contabile e della giurisdizione interna.

L'osservanza di queste norme dovrebbe essere garantita da un organo imparziale che, riprendendo una proposta fatta da più parti, potrebbe essere individuato in una commissione *ad hoc* espressa dalla Corte costituzionale.

Solo attraverso una disciplina complessiva della vita interna dei partiti si potrà rivitalizzare anche il sistema dei controlli previsto dalla legge sul finanziamento pubblico, nonché individuare criteri ed obiettivi di spesa sanzionati evitando così che il finanziamento pubblico abbia a servire solo come elemento di stabilizzazione dei gruppi dirigenti centrali che, disponendo in via esclusiva delle risorse di tutto il partito, in tal modo vengono sempre più a configurarsi come gruppi oligarchici.

Quelle che auspichiamo sono regole semplici, una regolamentazione indicativa insomma, che potrebbe anche essere agganciata alla concessione del finanziamento pubblico, così come abbiamo avuto modo di proporre in questa sede.

Si può pensare, infatti, ad una regolamentazione in un certo senso facoltativa, che operi soltanto allorché il partito opti per il finanziamento pubblico: una regolamentazione che si configuri cioè come un limite posto al partito per usufruire di risorse che, essendo pagate dalla collettività, si giustificano solo se erogate per rendere più forte a qualunque livello la coscienza e la pratica della democrazia.

Ci sembra opportuno che, con riferimento alle modifiche proposte nella relazione all'articolo 49, si vada poi un po' più oltre, rispetto alla schematica indicazione contenuta nel secondo comma proposto.

Ci pare opportuno, cioè, anticipare un qualche criterio o principio sulla cui base dovrebbe essere riformato il sistema di finanziamento.

Non c'è dubbio che i controlli non possono essere affidati ad una giurisdizione domestica che non verifichi l'autenticità dei bilanci, ma solo la loro regolarità formale.

Il bilancio, così come è scritto, è tutt'altro che leggibile, è a maglie troppo larghe, non include lo stato patrimoniale dell'organizzazione dei partiti e delle istituzioni ad essa collegate; si limita solo, in buona sostanza, a descrivere i costi della burocrazia centrale lasciando, sul piano della documentazione contabile, in una vera e propria « zona franca » la rete di società di comodo o di intestazioni fittizie di attività che l'attuale situazione dei partiti, come enti collettivi non soggetti, ha necessariamente prodotto.

È urgente, per conseguire tali obiettivi, affidare questi bilanci a revisori indipendenti, così come è opportuno, accogliendo una proposta fatta dal collega Spini, separare la politica dai finanziamenti (con conseguente evidente vantaggio per l'immagine dei partiti), affiancando al partito una fondazione che costituisca il suo oggetto patrimoniale per tutti i rapporti di natura finanziaria.

I controlli, però, nonostante la collaborazione che i partiti potranno prestare in tal senso e nonostante l'efficienza dei mezzi impiegati, si riveleranno pur sempre inefficaci, finché non verranno adeguatamente compressi i costi della politica, sia con riferimento alle spese dei partiti che con riferimento alle spese elettorali.

La legge sul finanziamento, prevedendo un contributo dello Stato, per ciò stesso ha ammesso la permanenza di altri canali di finanziamento, in primo luogo dell'autofinanziamento. Si tratta di una

scelta corretta non solo sul piano dei principi, considerando la natura del partito, ma soprattutto sul piano politico: di una scelta cioè utile per la stessa immagine dei partiti e che tendenzialmente favorisce un suo migliore insediamento nella società. occorre incentivare con ogni mezzo l'autofinanziamento, rendendolo esportabile all'esterno e, anzi, impegnando i partiti a vivere soprattutto con i mezzi che l'attività di proselitismo e la iniziativa politica riesce a procurare loro.

Riteniamo assolutamente coerente con questa indicazione l'adozione di forme di detrazione fiscale che consentano, entro certi limiti, ai cittadini di poter finanziare i partiti. Si trattadi contribuzioni giustificate da un coinvolgimento delle idealità o degli interessi, di cui il cittadino sottoscrittore è portatore, nella iniziativa politica del partito finanziato.

Altresi dovrebbe essere consentito agli elettori, nella stessa forma, di poter contribuire alla campagna elettorale dei candidati che essi assumono come rappresentanti di ideali e di bisogni della comunità.

L'importante è che le somme provenienti dall'autofinanziamento vengano adeguatamente registrate nei bilanci e quindi che si possa stabilire l'ammontare delle risorse del partito che vengono dallo Stato e quelle che vengono dalla società. I conti dei partiti però non torneranno mai e, nonostante il finanziamento pubblico di questi anni, infatti, il *deficit* dei partiti continuerà a crescere fintanto che non si creeranno argini alle loro spese. Negli anni del finanziamento pubblico si è assistito alla mostruosa dilatazione degli apparati centrali, frenata solo da qualche partito, con interventi drastici; a costi crescenti per l'attività editoriale; ad un effetto di preoccupante rincorsa di tutti i partiti nei confronti dei due maggiori, che in questo senso hanno fatto da traino, di guisa che, tenuto conto degli apparati burocratici di cui ormai dispongono tutti i partiti e della struttura organizzativa periferica, si può dire ormai che non vi sono più partiti di massa e di

opinione, ma solo grandi partiti di massa e piccoli partiti di massa.

Un freno in questa direzione può venire da una parziale riconversione del finanziamento pubblico in un fondo per attività politiche e di partecipazione, che dovrebbe fornire servizi da ripartire su basi territoriali delimitate. Si realizzerebbe per tale via anche una effettiva situazione di parità tra i partiti e i candidati, con riferimento ai criteri di distribuzione del fondo. Un effetto non secondario di deterrenza all'incremento delle spese dei partiti, oggi richiesto dalle loro strutture burocratiche, può venire anche da una migliore retribuzione degli amministratori pubblici che, allo stato, sono in buona parte sostenuti dai finanziamenti dei partiti, considerata la risibile entità dei loro guadagni. Un decisivo contenimento delle spese dei partiti può venire soprattutto da una entità che svolge opera di razionalizzazione delle spese elettorali. E qui si tratta di risolvere il problema alla radice, non essendovi strade alternative. Certo, una legge elettorale che si caratterizzasse attraverso la personalizzazione del voto, consentirebbe la possibilità di fissare rigidi tetti di spesa per ogni candidato, controllati da un garante imparziale che ne risponderrebbe a tutti gli effetti. Ma, fintantoché non si realizzerà questo, obiettivi praticabili sembrano quelli della riduzione dei tempi della campagna elettorale, della concessione gratuita dei servizi e mezzi di vari candidati o, in alternativa, del divieto di pubblicità del singolo candidato, pubblicità che allo stato, tenuto conto dell'uso massiccio dei *mass-media*, assorbe rilevantisime risorse.

Riteniamo che, attraverso l'adozione di tali strumenti, possa anche diminuire il costo dei partiti; possa evitarsi una affannosa rincorsa del finanziamento pubblico rispetto ai costi crescenti annualmente spesso al di fuori di ogni possibilità di controllo da parte degli stessi partiti; possa garantirsi, nei fatti, che la soglia del finanziamento pubblico resti molto al di sotto delle esigenze dei partiti stessi. All'interno però di tale azione di

riordino dei conti dei partiti appare giusto, proprio per promuovere una sempre più articolata partecipazione politica, avviarsi anche al riconoscimento di una quota di fondi per attività politiche associative che spetti ad ogni cittadino adulto e di cui il cittadino possa disporre assegnandola ad ente, partito, associazione o giornale di propria scelta. Questo avrebbe un duplice effetto, ogni cittadino diventerebbe « lobbista » di se stesso e i partiti, per meritare questi contributi, dovrebbero dimostrare, a livello di iniziativa politica, capacità tali da farsi preferire ad altre organizzazioni che svolgono attività politica.

Riteniamo insomma che esista una stretta correlazione tra un certo sistema di finanziamento pubblico, i fenomeni di oligarchizzazione della classe politica, la particolarizzazione delle risposte di fronte alle domande della società e la realtà di un sistema politico bloccato, capace di elevare all'ennesima potenza gli effetti disfunzionali. Correggere la legge sul finanziamento pubblico, facendo sì che destinataria di essa sia quella parte della collettività che si denomina partito politico e non solo la segreteria dei partiti, significa non solo invertire tendenze involutive che tutti hanno denunciato, ma dare anche un segnale ai cittadini che certamente agevola la ripresa di un loro proficuo rapporto con i partiti politici medesimi.

Infine mi si consentano alcune brevissime considerazioni in tema di magistratura e di pubblica amministrazione, temi che mi sembrano timidamente affrontati nella relazione e per i quali non appaiono comprensibili reticenze, le difficoltà e i timori che così consistenti si sono manifestati in quella parte della nostra discussione che ha riguardato la forma di governo. Ritengo grave l'atteggiamento tenuto anche in questa sede da forze politiche le quali, avendo esplicitamente richiesto di non modificare in nulla principi e regole costituzionali che si riferiscono all'ordinamento giudiziario, pur in presenza di disfunzioni macroscopiche che registra qualunque cittadino prima ancora dell'addetto ai lavori, nonché di

sistematiche devianze che quotidianamente possono rilevarsi nel comportamento dei singoli magistrati e nell'attività degli uffici giudiziari rispetto al modello ordinamentale e alle connesse garanzie previste dalla legge, evidentemente ritengono tali devianze funzionali ad un complessivo disordine che andrebbe mantenuto nei rapporti tra i poteri statali o comunque funzionale ad attività di controllo e di orientamento politico della magistratura, che ha creato in tempi recenti una pericolosa rete di nuove dipendenze ai danni dell'ordine. Abbiamo in molte occasioni precisato infatti che stanno ad indicare fenomeni di politicizzazione selvaggia della magistratura; contestualmente abbiamo anche indicato i rimedi a nostro giudizio adeguati. Da ultimo, in questa Commissione, il senatore Vassalli ha esposto sinteticamente i fatti di cui si discute ed i rimedi adeguati, con quella competenza ed autorità che tutti gli riconosciamo. Riteniamo però che il problema oggi non sia solo quello di fronteggiare gli eccessi di politicizzazione, ma di prendere in considerazione tutti i fattori, e la politicizzazione è uno di essi, che hanno determinato minore autorevolezza, minore credibilità dei giudici, a causa del venir meno della loro posizione di terziarietà all'interno della vicenda processuale. Varie sono le cause che stanno alla base di queste disfunzioni. E possono essere sinteticamente imputate ai vari fenomeni di supplenza imposti dalla necessità di un coinvolgimento diretto del magistrato in conflitti sociali ed economici che il legislatore non è stato in grado di mediare; a cause organizzative; a cause di sistema, cioè di modelli processuali. Se i fattori delle disfunzioni sono molteplici, non appare pertanto congruo tentare di fronteggiarle scaricando le responsabilità dei guasti, anche in questa sede denunciati, soltanto sull'eccesso di attività politica nella forma prevista dalla Costituzione. Vi sono forme ben più insidiose, meno controllabili, di attività politica, ma vi sono soprattutto posizioni di attesa rispetto all'attività politica vera e propria, che costituiscono

un pericolo maggiore della stessa iscrizione ai partiti e che vanno prevenuti prescrivendo un congruo lasso di tempo, per esempio, tra la cessazione delle funzioni giudiziarie e la possibilità di proporre la candidatura in consultazioni elettorali. Occorre soprattutto che questa azione di riordino delle garanzie che afferiscono al potere giudiziario venga finalizzata alla complessa realizzazione del disegno costituzionale che, semmai, va rinvigorito con aggiustamenti che consentano un recupero rispetto a deroghe che si sono prodotte con riferimento alle prescrizioni costituzionali.

Nel disegno costituzionale l'amministrazione della giustizia non è spazio aperto a progettazioni di indirizzo politico, progettazioni che la soggezione del giudice alla legge comprensibilmente non consente alla magistratura. In luogo di esse è altrove, nelle istituzioni della società civile politicamente rappresentative, e all'interno dei pubblici poteri politicamente responsabili. Ma la responsabilità e rappresentatività sono escluse dall'orizzonte della magistratura. Ebbene, in presenza di gravi devianze che sono state a più riprese rilevate anche nel corso dei nostri lavori e nella prospettiva ormai apertasi in seguito dell'importante decisione della Camera dei deputati, relativa alla delega per il nuovo codice di procedura penale, occorre che la Costituzione registri una necessità, avvertita non solo dagli operatori del diritto ma anche dalla gente comune e che riguarda la distinzione organica da operare tra il ruolo dell'accusa e quello dell'inquisito. Una necessità ancor più sentita, in presenza di una situazione caratterizzata da una reciproca trasmissione di caratteri dall'uno all'altro ruolo e che ha determinato inaccettabili vincoli garantistici per il magistrato che compie l'investigazione e, invece, una pericolosa sottovalutazione delle giuste garanzie, spettanti all'imputato, per il magistrato che giudica. Non è pensabile che, in un'opera di rilettura della Carta costituzionale, non si affronti il problema della pratica inattuazione dell'articolo 24 e quindi di garantire dav-

vero un serio accesso alla giustizia a tutti i cittadini, o di porsi il problema del risarcimento del danno dovuto a errore non solo con riferimento alle tradizionali fattispecie, ma in una situazione di caos interpretativo come l'attuale, e di minore incidenza della Cassazione sull'applicazione della legge, nonché all'estensione del risarcimento per errore ai casi di interpretazione della legge non riconosciuti dalla Corte superiore.

Così come risulta offensivo per la coscienza di tutti quei cittadini, di quelli che possono considerarsi addetti ai lavori della giustizia e di quelli che soltanto incidentalmente hanno avuto a che fare con la giustizia, vedere ancora scritto sulla pietra il mito dell'obbligatorietà dell'azione penale; offensivo perché si tratta davvero di un mito contraddetto dalle concrete scelte giudiziarie di ogni giorno, perché si tratta di un mito dal quale discendono garanzie enormi e immeritate per i giudici, perché si tratta infine di un mito che comporta spesso conseguenze paradossali con riferimento a fatti che non offendono più la coscienza sociale di nessuno. Lasciare inalterate garanzie rispetto alle quali sono venuti meno gli interessi sostanziali che miravano a difendere, non contribuisce a quell'opera di chiarezza di ruoli e compiti istituzionali che dovrebbe essere l'obiettivo principale di una seria riforma istituzionale. E in questo senso appaiono incomprensibili talune incertezze e taluni balbettii che i più manifestano ancora, a proposito dell'esatto regime della responsabilità del giudice e della reale portata dell'articolo 28 della Costituzione. Paradossalmente la responsabilità del giudice, che pure era riconosciuta e garantita dall'ordinamento precedente, quando non altrettanto chiari erano gli spazi di responsabilità del dipendente pubblico, è stata messa in discussione nel momento in cui il principio di responsabilità in generale per i pubblici dipendenti veniva accolto in Costituzione. Sono ormai tramontate, io credo nell'interesse di tutti, le virulente polemiche sulle indipendenze e sulle pre-

sunte mordacchie che si volevano imporre ai giudici dell'accusa.

Resta in piedi però l'esigenza di stabilire un qualche collegamento tra l'esercizio dell'azione penale e l'attività svolta dagli organi che esprimono gli indirizzi politici di governo e che comunque rappresentano la sovranità popolare. Che il tramite questi due momenti possa essere costituito dal ministro guardasigilli, che informa il Parlamento sui caratteri, sulle linee fondamentali della politica giudiziaria seguita con riferimento alla promozione dell'azione penale, e che acquisisca questi dati attraverso una conferenza dei procuratori generali annualmente convocata, non dovrebbe scandalizzare nessuno, perché ciò non sconvolge la distinzione dei poteri — sovente invocata a senso unico — né rende impegnativa per nessuno una discussione parlamentare sull'argomento, che non dovrebbe culminare in un voto né in una direttiva. Il collega Vassalli ha osservato con grande lucidità come i problemi della politicizzazione della magistratura però non si potranno risolvere soltanto controllando più minutamente il comportamento dei singoli, da questo punto di vista, se non si fa chiarezza all'interno delle competenze del Consiglio superiore della magistratura, le vecchie e le nuove. L'esperienza più che ventennale del Consiglio superiore della magistratura ha evidenziato il progressivo dilatarsi delle sue funzioni atipiche — quelle aventi contenuto prevalentemente politico — rispetto a quelle atipiche. Ma altresì messo in luce che l'organo di autogoverno dei giudici tende a porsi come cassa di risonanza dei conflitti ideologici che si dibattono all'interno della magistratura, deviando quindi dalle proprie finalità fondamentali. E su questo credo che siamo tutti d'accordo, così come lo siamo sulla necessità di predisporre efficaci rimedi tendenti ad adeguare la composizione dell'organo all'obiettivo di recuperare una funzione di equilibrio, da tempo compromessa, nel governo dell'ordine giudiziario. Si tratta più in particolare di adeguarsi alle recen-

ti indicazioni della Corte costituzionale, di svincolare il Consiglio dalle pressioni provenienti dalle organizzazioni interne dell'ordine giudiziario con un sistema elettorale che non ruoti tutto intorno alle liste di corrente; si tratta poi (e questo è un elemento comune anche a proposte fatte dai colleghi Bozzi, Vassalli e Barbera) di accentuare la continuità tra Consiglio superiore della magistratura e organi costituzionali politicamente rappresentativi, incrementando la componente laica rispetto a quella togata.

Problema a questo collegato è però anche quello di consentire la massima trasparenza al processo disciplinare, evitando che esso evolva sempre di più nella direzione di un affare di famiglia, gestito da un organismo in gran parte composto da magistrati. Ma la riforma del procedimento disciplinare, che privilegi soprattutto l'iniziativa del ministro guardasigilli, e che quindi, per tali vie, possa ricondurre il procedimento stesso in qualche modo ad un controllo del Parlamento sul suo corretto avvio, costituirebbe però un rimedio poco utile, se non si riformasse radicalmente la composizione della commissione disciplinare, prevedendone la sostanziale autonomia rispetto al Consiglio.

È sulla base di queste nuove regole, e quindi sulla base di una diversa composizione del Consiglio, che forse si potrà mettere ordine anche nel confuso potere di inchiesta sempre più ampio esercitato dal Consiglio, e di cui sono sempre meno chiari gli elementi di distinzione rispetto all'analogo potere esercitato dal ministro.

Si tratta in sostanza di garantire una corretta applicazione dell'articolo 98 della Costituzione che, legittimando il Consiglio a intervenire per garantire un buon andamento della funzione giurisdizionale, non può esser interpretato come una vera e propria norma di chiusura che legittima qualunque intervento, qualunque decisione in questa materia; occorre precisare i contenuti dei poteri previsti

nell'articolo 98, secondo un tendenziale criterio di tipicità.

Ed infine, vogliamo rilevare come forse un maggiore coraggio propositivo della Commissione, con riferimento ai nodi noti e antichi che attengono alla grande riforma della pubblica amministrazione certamente non avrebbe incontrato le resistenze e gli egoismi che, comprensibilmente, per le ragioni considerate, si sono registrate allorché si affrontavano le tematiche afferenti alla forma di governo.

La relazione non affronta sufficientemente la questione principale in questo senso: quella del rafforzamento della burocrazia, e dei vertici della pubblica amministrazione. Il sistema politico italiano ha sofferto di una confusione di ruoli tra vertici politici e vertici burocratici; più che alla rigorosa applicazione delle norme di regolarità amministrativa, questi ultimi si sono spesso uniformati alle volontà di soggetti politici o di maggioranze. E del resto riteniamo che, per la stessa creazione di validi meccanismi di alternanza, una delle chiavi sia costituita da un vertice burocratico ultra-preparato e capace di resistere alle pressioni del « politico ». Ciò consente alla razionalità del sistema di non essere alterata dal cambiamento delle maggioranze e dei governi. Mi si consenta qualche altro rilievo. La relazione si limita a disciplinare la costituzionalità dei sottosegretari. Occorrerebbe forse prevedere ben altro, prevedere la possibilità di creare, presso i dicasteri, la figura del segretario generale al quale facesse capo l'intera piramide burocratica. Non si tratterebbe di creare nuovi impedimenti, ma di disegnare con maggiore nettezza l'ambito delle diverse competenze. Pericolose inoltre ci paiono le disposizioni previste in materia di assunzioni nella pubblica amministrazione. Uno dei mali della pubblica amministrazione italiana è la mancata disciplina di rapporti privati nel servizio pubblico. L'irriformalità dell'amministrazione è dovuta anche al fatto che lo statuto di funzionario si applica anche

alle funzioni più irrilevanti per la manifestazione della volontà pubblica. Va ripreso, e crediamo in Costituzione, il discorso del rapporto Giannini relativo alla duplicazione del servizio pubblico; con la previsione di una minoranza di funzionari pubblici dotati di statuto pubblicistico, e una maggioranza di figure, addette ai servizi o alla formazione, disciplinate dalle normali regole di diritto privato. Ciò non deve tanto incidere sul sistema del concorso, che va mantenuto, come tecnica di assunzione, a rischio di cadere in forme non selettive di immissione nella amministrazione. Ma è una garanzia necessaria allo Stato. Un secondo nodo, avviato a positiva soluzione, è costituito dalla delegificazione in materia di pubblica amministrazione: una delle cause della mancata riforma è la riserva di legge che subordina la riforma della pubblica amministrazione alle pressioni dei gruppi di interessi in Parlamento. Le competenze normative del gabinetto andrebbero ampliate in questo settore; occorre insomma limitarsi a disciplinare con norma costituzionale la doppia figura di « servitore pubblico », affidando alla legge le prerogative dei funzionari dotati di rapporto pubblicistico e al regolamento l'organizzazione del settore disciplinato dal rapporto privatistico. La riserva di legge per i funzionari andrebbe inoltre ristretta all'ambito disciplinare e ai problemi dell'assunzione e del licenziamento. Anche in questo settore, per quel che riguarda la mobilità e l'organizzazione, andrebbe lasciato spazio alla normazione dell'esecutivo. I rilievi qui svolti non possono certo costituire — e non lo vogliono — riserve da parte nostra o gettare comunque ombre sulla difficile, ardua, opera di mediazione compiuta dal Presidente, per ricavare da una situazione difficile le più significative soluzioni possibili. Si è avuto a che fare con un certo tipo di disponibilità dei partiti politici; si è sollecitata in questi mesi una loro disponibilità nella direzione di una significativa limitazione di poteri che via

via in questi anni i partiti hanno conseguito « sul campo ».

Ebbene, non ci pare azzardato dire, a conclusione dei lavori, che i partiti hanno rinviato ancora una volta la resa dei conti fra loro e le istituzioni, nella illusione che il mutare dei rapporti politici a favore di ciascuno di essi possa risolvere il problema della governabilità.

A noi non interessa stabilire, sulla base di affermazioni polemiche, a favore di chi giochi il disordine istituzionale, o se grazie ad esso, in prospettiva, i vecchi detentori di note posizioni di rendita saranno rimpiazzati dai nuovi.

A noi interessava ed interessa eliminare tale disordine attraverso regole nuove e certe.

Ci si consenta, a questo proposito, di rivolgerci soprattutto a quelle forze ed a quei settori politici che con maggiore impegno — ne va dato loro merito — negli ultimi tempi hanno affermato la necessità di affrontare in via prioritaria la questione morale e che, però, in questa sede poco hanno per garantire effettiva trasparenza alle istituzioni e per superare le prevedibili situazioni di *impasse* imposte dalla scelta del mantenimento dello *status quo ante*.

Noi siamo contro questo immobilismo conservatore. Posti nell'alternativa di scegliere tra giacobismo strisciante e conservazione, crediamo che solo attraverso riforme coraggiose si possa rompere tale alternativa ingiusta.

Il problema — con riferimento alla questione morale ed ai doveri di questa Commissione — non è quello di occuparci della moralità individuale, cercando di garantirla attraverso sanzioni specifiche. Né riteniamo che, attraverso regole le quali tendano a garantire la moralità individuale, ci si possa aspettare il buon governo. Questo può solo dipendere dalle buone leggi e da una coraggiosa opera di riforma delle istituzioni.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dischiario chiusa la discussione sulla relazione conclusiva.

Sui lavori della Commissione.

ANDREATTA. Ritengo che, dopo l'intervento del collega Andò — che mi sembra abbia un significato politico abbastanza esplicito —, il metodo di conclusione dei lavori di questa Commissione debba costituire oggetto di qualche riflessione.

Chiedo pertanto che la prossima seduta della Commissione venga dedicata alla discussione delle procedure conclusive dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Mi riservo di consultare, anche a questo riguardo, i gruppi parlamentari rappresentati in Commissione.

La Commissione sarà convocata a domicilio.

La seduta termina alle 12,15.

PAGINA BIANCA

47.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GENNAIO 1985PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE**

Deliberazioni sulla relazione conclusiva:		PAG.
	PAG.	
PRESIDENTE	857, <i>passim</i>	BARBERA 864
PRETI	859	PERNA 864
SCOPPOLA	859	BATTAGLIA 867
ZANGHERI	864	GIUGNI 868
		RUSSO FRANCO 869
		PASQUINO 870

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,20.

GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 13 dicembre 1984.

(È approvato).

Deliberazioni sulla relazione conclusiva.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Deliberazioni sulla relazione conclusiva ».

Ricordo ai colleghi che la proroga concessa dai Presidenti delle Camere per concludere i lavori della Commissione scade il 29 gennaio 1985. Non credo vi saranno ulteriori richieste di proroga: dichiaro comunque fin d'ora che non sarò certo disponibile a chiedere proroghe ulteriori. È ormai il momento di passare alle decisioni finali. I tempi sono ristretti ma sufficientemente adeguati per giungere ad una ragionevole conclusione dei nostri lavori.

Il dibattito che si è registrato all'interno della nostra Commissione è stato lungo e approfondito; vorrei pertanto sottolineare il significato politico di una conclusione che spero ampiamente favorevole. Sarei tentato di dire — senza enfasi — che si tratta di un significato storico: sarebbe infatti la prima volta che la classe politica, senza traumi esterni o interni, dimostra la capacità di saper correggere i difetti del funzionamento delle istituzioni.

Va però ricordato che vi è un diffuso scetticismo: se non si dovesse arrivare a tale conclusione — ma respingo questa ipotesi nel momento in cui la prospettiva — avremmo un'ulteriore caduta della fidu-

cia del cittadino verso le istituzioni (ve ne è tanta di sfiducia nel paese!); daremmo l'avvio ad una fase oscura e forse si verificherebbe la vittoria di quanti reclamano una seconda Repubblica in polemica con la Costituzione del 1948, che da parte nostra non intendiamo rinnegare esaltandone, al contrario, i valori.

Si avrebbe il triste risultato di una pura e semplice denuncia dei vizi del sistema, con menomazione dei valori della Costituzione vigente, senza l'individuazione delle correzioni opportune: fatto estremamente negativo e pericoloso sia dal punto di vista politico che istituzionale.

In tal senso rivolgo un invito a tutti al più vivo senso di responsabilità; un invito a guardare « alto e lontano »; fuori dalle ottiche contingenti, dagli schieramenti politici, dagli interessi di maggioranza o di opposizione.

Consentitemi di dire che nel nostro modo di procedere si è avuto, il difetto — spiegabile poiché deriva dalla situazione italiana che continua a registrare l'ottica della maggioranza e quella della opposizione — di considerare queste due posizioni — maggioranza e opposizione — come se non fossero soggette al logorio della storia e alle mutevoli vicende politiche.

La relazione conclusiva registra le opinioni emerse nel corso dei nostri lavori; la Commissione mi ha dato molta fiducia ed io la ringrazio. Da parte mia ho cercato di svolgere al meglio il compito relativo alle mediazioni necessarie; non mi innamoravo mai delle mie creature, però debbo dire che siamo in presenza di un documento equilibrato e l'equilibrio è una forma di coraggio in ogni circostanza e in politica è veramente « grande ». Nessuna

forza politica può pretendere di trovare per intero in questo documento la soluzione che le è cara. Così fu nella Costituzione repubblicana, nella quale confluirono punti di vista politici diversi, culture diverse, soprattutto tre culture: la cattolica, la socialista e la liberal-democratica; ed esse trovarono un equilibrio. La Costituzione repubblicana non è un atto unilaterale di una parte; è un compromesso nel senso migliore della parola, ed è la via che dobbiamo percorrere. È un pregio il fatto che nessuna parte politica, leggendo il documento, possa dire che questo è il « suo » documento; infatti si tratta, al contrario, di un documento collettivo, in cui tutte le forze politiche che danno vita alla Costituzione del 1948 si ritrovarono per un'opportuna revisione. Certo, vi sono parti maggiormente approfondite, altre meno; questo è inevitabile, soprattutto se si considerano la vastità e la complessità della materia. Le due mozioni istitutive ci hanno impegnati in un lavoro enorme; tutto l'universo politico, istituzionale, amministrativo avrebbe dovuto essere da noi riveduto. Non c'è territorio di queste mozioni che non sia stato esplorato; anche le parti che nelle prime stesure sembravano alquanto trascurate, come la pubblica amministrazione e la giustizia, hanno ricevuto nell'ultima stesura delle notazioni degne, secondo me, di qualche rilievo.

Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulla natura della nostra Commissione. Abbiamo detto tante volte, e lo ripetiamo ancora, che qui non siamo stati chiamati ad approvare una legge o a formulare una proposta di legge; ci limitiamo a prospettare alla Camera e al Senato delle ipotesi di riforma, che poi saranno sottoposte ad una ulteriore meditazione da parte dell'opinione pubblica e dei due rami del Parlamento, i quali faranno le loro autonome valutazioni e scelte. Si tratta, quindi, di un lavoro di prospettazione, di indicazione di ipotesi; sotto questo profilo, mi sembra che il modo con cui il documento, per vostro suggerimento, è stato impostato, in una parte più tecnicamente propositiva e in una parte

espositiva, risponda a questa logica della nostra Commissione.

Se taluno mi domandasse (anzi, molte volte mi è stato chiesto) se la riforma che noi proponiamo sia « grande » o « piccola » mi troverei in difficoltà, data la natura del mio carattere che non guarda tanto a questi orpelli quanto alla sostanza delle cose. Vorrei che il documento si definisse da sé, e se è proprio indispensabile attribuire due aggettivi a questa nostra riforma, io direi che essa è « possibile e necessaria »; « necessaria » perché offre le terapie dopo una diagnosi dei mali istituzionali del nostro paese, e « possibile » perché tiene conto della realtà del nostro paese e delle forze politiche. Non è quindi una riforma di accademia; è stato detto da un illustre giurista che bisognerebbe che tre studiosi si riunissero in un albergo (probabilmente di lusso) per fare la Costituzione; sarebbe una Costituzione elaborata in una « campana pneumatica », in un ambiente rarefatto, asettico. Noi abbiamo cercato di vedere la realtà italiana, di rispondere alle esigenze tipicamente italiane, e perciò non siamo stati eccessivamente indulgenti nel trasferire nel nostro ordinamento modelli stranieri, temendo che questa realtà italiana potesse poi determinare un rigetto di questi istituti che magari in altri paesi operano bene, ma che da noi non sarebbero « acclimatati ».

Credo di poter affermare, nonostante molte voci sulla stampa, che in molti punti questa riforma è incisiva; mi sono accorto che l'avete tutti esaminata con attenzione, forse con troppa attenzione, perché le vostre critiche dimostrano che siete stati diligentissimi. C'è un'architettura in questo nostro disegno. All'inizio dei nostri lavori venne fuori la frase « tutto tiene », e noi abbiamo tenuto presente questo; in un sistema (me lo consenta il collega ed amico Pasquino) di freni e contrappesi abbiamo fatto perno sulla democrazia rappresentativa, esaltando il momento governante, ma nello stesso tempo abbiamo dato maggiore spazio alla democrazia diretta, e tali istituti che, presi in sé, potrebbero essere audaci, come il

referendum consultivo, possono avere una logica in questo congegno di freni e contrappesi. Nello stesso tempo, abbiamo cercato di rafforzare i ruoli del Parlamento e del Governo, di decisione l'uno, di indirizzo e di controllo l'altro.

Credo che il sistema delle fonti meriti qualche considerazione positiva. Abbiamo individuato un bicameralismo differenziato che, nell'insieme, è apprezzabile. Certo, si può discutere (come è stato accennato ieri nella seduta dell'Ufficio di Presidenza) se questo potere debba ancora spettare alla Camera o al Senato; ma in questa fase non dobbiamo guardare tanto a questi aspetti, pur importanti ma particolari rispetto a questa differenziazione di struttura e soprattutto di funzioni, che costituisce la grossa novità.

Abbiamo modificato qualche aspetto relativo alla posizione del Presidente della Repubblica in un momento estremamente delicato. Per quanto riguarda il Governo, abbiamo coniugato un principio monistico (cioè quello della primazia del Presidente del Consiglio) con il principio della collegialità che è tutto italiano, connesso con l'esigenza, destinata — penso — a perdurare per anni, di governi di coalizione. Abbiamo dato uno spazio notevole al governo della economia, ai sindacati; come dicevo dianzi, vi sono notazioni di rilievo sulla pubblica amministrazione, sulla giustizia, sulle regioni, con la riserva di seguire attentamente i lavori del convegno che avrà luogo dal 20 al 22 gennaio 1985. Il quadro di insieme mi sembra quindi veramente ragionevole ed equilibrato.

Dobbiamo ora vedere come terminare i nostri lavori, come arrivare al « lido » delle deliberazioni. Vi riferisco il metodo di lavoro che è emerso ieri nella seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, che ho ritenuto opportuno convocare: ogni collega che lo desidera, può presentare delle proposte modificative della parte normativa (posiamo anche chiamarli emendamenti) in forma scritta, in modo che ciascuno possa valutarle. Tali proposte dovrebbero essere presentate entro un termine piutto-

sto ristretto, e cioè entro le ore 18 di venerdì prossimo.

È inutile che precisi che la discussione sulle varie proposte modificative si svolgerà a norma dell'articolo 85 del regolamento della Camera, sulla base del quale ogni commissario potrà, per il tempo di trenta minuti, intervenire per illustrare i propri emendamenti e sul complesso delle modifiche presentate dagli altri commissari; ciascun membro della Commissione potrà altresì intervenire per non più di dieci minuti sul complesso dei *sub-emendamenti* che siano stati presentati ai propri emendamenti. Ognuno di noi avrà, insomma, a disposizione il tempo di quaranta minuti, durante il quale, se lo volesse, potrebbe recitare l'intera Divina Commedia.

Successivamente bisognerà votare le proposte modificative e apportare le opportune variazioni alla relazione. Sul testo risulterà nella sua formulazione finale si esprimerà la Commissione con un voto.

Onorevoli colleghi, sono certo che entro la prossima settimana concluderemo i nostri lavori nel modo migliore e daremo una risposta di fiducia al paese, che l'attende, ed al Parlamento.

Credo di aver dato tutto me stesso a questa Commissione; forse, come in un'occasione ha sottolineato un collega, sono stato talvolta un monarca, mi auguro costituzionale e non del tutto assolutista. Tuttavia, se talvolta ho esagerato, l'ho fatto a fin di bene, per il timore che i lavori di questa Commissione non andassero in porto.

Debbo infine confessarvi di essere angosciato politicamente e istituzionalmente all'idea che le conclusioni cui la Commissione perverrà possano non essere largamente positive.

PRETI. Chiedo di parlare per avere una precisazione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PRETI. I gruppi politici potranno presentare i propri emendamenti fino a venerdì sera ?

PRESIDENTE. Ritengo opportuno fissare tale termine per le ore 12 di venerdì, in modo che gli uffici abbiano tempo nel pomeriggio di ordinare gli emendamenti presentati.

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

SCOPPOLA. Onorevole Presidente, vorrei collocarmi subito sulla scia che ella ha aperto nell'ultima parte del suo intervento, laddove ci ha cortesemente indicato la procedura che intende proporre; una procedura che giustamente, a mio avviso, dà spazio, nella fase finale dei nostri lavori, anche ad iniziative su singoli punti: lei ha parlato di emendamenti; ma immagino che possano anche essere presentati documenti di altra natura, quali le mozioni, che correggano o integrino il contenuto della relazione che ella ci ha presentato.

Per mia parte, intenderei questa sera, per guadagnare tempo e per offrire una panoramica più completa della materia su cui dobbiamo decidere, illustrare una risoluzione che si riferisce al sistema elettorale. Dico subito che si tratta di un'iniziativa di carattere personale, anche se — credo di poterlo affermare — essa esprime un punto di vista presente nel gruppo al quale ho l'onore di appartenere.

Si tratta di un'iniziativa nata dal confronto e dal dialogo da tempo stabiliti sul tema in oggetto con altri membri della Commissione. Hanno già aderito alla mozione da me predisposta i colleghi Pasquino, Barbera e Lipari. Il senatore Giugni ha espresso una sua adesione di massima, con una riserva su un punto specifico del documento.

La risoluzione è del seguente tenore:

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali:

preso atto che dal dibattito sul sistema elettorale è emersa un'ampia convergenza di opinioni sulla necessità di rendere più immediato il rapporto fra elettori ed eletti e di sottoporre le scelte dei partiti ad un più diretto controllo dell'elettorato:

constatato che nell'attuale fase della politica italiana non vi sono le condizioni per riforme elettorali che garantiscano agli elettori il potere reale di scegliere la maggioranza o la coalizione di governo;

ritenuto che l'adozione di un sistema misto, del tipo di quello tedesco, senza clausola di sbarramento, possa rappresentare un utile passo per migliorare il rapporto fra elettori ed eletti;

propone al Parlamento di adottare, per la Camera dei deputati, un nuovo sistema elettorale ispirato ai seguenti criteri:

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

2) la scelta dei candidati per i collegi uninominali avviene attraverso elezioni primarie regolate per legge, che, nella garanzia della identità dei partiti, valorizzino l'apporto di iscritti ed elettori dei diversi partiti alla formazione delle candidature;

3) la proporzionalità complessiva della rappresentanza è ottenuta attraverso l'attribuzione dell'altra metà dei seggi in grandi collegi pluriregionali, con il sistema proporzionale oggi in vigore, previa detrazione dei seggi già assegnati nei collegi uninominali compresi nella circoscrizione;

4) la lista dei candidati per le grandi circoscrizioni è formata per i primi nominativi (non più di tre) su designazione dei partiti e per i restanti posti dai candidati che si presentano per lo stesso partito nei collegi uninominali compresi nella grande circoscrizione, i quali risulteranno eletti nell'ordine dei quozienti individuali;

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

Il senso di tale risoluzione credo vada illustrato non solo in riferimento al suo contenuto tecnico, ma anche evidente-

mente rispetto al significato complessivo della relazione predisposta dal Presidente.

Rifacendomi a quanto ebbi occasione di dire sulla precedente stesura della relazione, vorrei confermare un giudizio largamente favorevole su quanto questa contiene ed un giudizio critico per quanto in essa manca. Ci troviamo di fronte — per usare un'immagine che penso risulti chiara — ad un progetto abbastanza rifinito di ristrutturazione dell'edificio della nostra Costituzione; nella descrizione di tale progetto si riconosce, si sottolinea che le fondazioni dell'edificio avrebbero bisogno di essere rafforzate e rinsaldate, ma poi, nella parte finale della relazione — quella che, appunto, si riferisce al sistema elettorale —, si constata l'impossibilità di avanzare proposte in tale ambito. Pertanto, si riconosce un'esigenza, ma ad essa non si riesce a dare una risposta.

Tuttavia, si tratta proprio della questione sulla quale l'attesa dell'opinione pubblica si è fatta più incalzante perché, per usare un'espressione assai semplice, la gente nel nostro paese vuole contare di più, non si accontenta più di un sistema politico che prevede, in sostanza, un meccanismo di delega ai partiti i quali rimangono poi liberi di gestire tale delega nel modo che a loro sembra più opportuno, senza la necessità di un riscontro puntuale con la volontà dei propri elettori.

La società non è più quella del 1948, quando entrò in vigore la Costituzione repubblicana: essa si è fatta più composita, le appartenenze ai partiti sono divenute più mobili, non è immaginabile che si dichiarino una volta per tutte un'appartenenza di bandiera e che tutto il resto sia affidato alla gestione dei partiti.

Tutto ciò implica, appunto, un nuovo sistema elettorale, un sistema che consenta agli elettori non solo di delegare il partito, ma di incidere anche sulla scelta più importante nella vita pubblica, cioè la formazione del Governo.

Credo vada riconosciuto un grande merito alla democrazia cristiana per il fatto di aver posto con forza ed enfasi tale

tema in un intervento del suo segretario politico che è membro di questa Commissione. Questo tema è tornato, sotto diversi punti di vista, ad affacciarsi in molte proposte: mi riferisco, ad esempio, alla proposta articolata e precisa del collega Pasquino che mirava allo stesso obiettivo, pur volendolo raggiungere con meccanismi diversi dai nostri, cioè con il sistema del doppio turno elettorale. Il collega Ruffilli, per parte sua, ha presentato una proposta che riprendeva la medesima indicazione sia pure con un'articolazione ancora diversa.

Ebbene, tutte queste proposte sono state accantonate perché il Presidente, nella sua saggezza e nella sua esperienza, ha constatato — credo con fondamento — che non c'era un consenso tale che permettesse di inserirle nella relazione. Ma così tali proposte non sono state nemmeno verificate fino in fondo, non c'è stato un confronto ravvicinato sull'effettiva possibilità di modificare il sistema elettorale.

Tutto ciò dà luogo ad una situazione spiacevole nei confronti dell'opinione pubblica e dell'elettorato. Le responsabilità dei partiti sono coperte; si può di fatto frenare in questa sede una proposta di modifica, di innovazione e ci si può riservare di presentare in altra sede proposte di innovazione istituzionale più incisive; si può fare appello alla questione morale rinunciando però, in questa sede, a fare anche piccoli passi sul terreno del rapporto fra eletto ed elettore, che è uno dei più significativi per dare in concreto una risposta alla questione morale.

Aspiriamo ad una democrazia aperta, moderna, fondata su meccanismi che consentano agli elettori di incidere sulle scelte più significative relative alla formazione delle maggioranze di Governo; l'alternativa deve essere annunciata, dichiarata di fronte all'opinione pubblica, deve avere un consenso per quello che è, per quello che vuole essere, per quello che è stato dichiarato e non può nascere da operazioni trasformistiche.

Il documento che ho presentato, assieme ad altri colleghi, prende atto del fatto che questo passo non si può compiere nell'attuale momento. Rimane tuttavia la possibilità di un migliore rapporto tra elettori ed eletti, ed è a questo problema più limitato, ma importante ed incisivo, che tende il documento in questione.

Ci si è ispirati al sistema tedesco, senza clausola di sbarramento, poiché abbiamo tutti convenuto che per la storia del nostro paese, per la complessità delle nostre tradizioni culturali e politiche non era possibile inserire dopo quarant'anni di vita politica una clausola di sbarramento tendente ad escludere forze politiche che esistono, che hanno un volto sulla scena politica italiana. Ripeto, si tratta di un sistema che si ispira a quello tedesco, senza clausola di sbarramento. A nostro avviso tale sistema può rappresentare un punto di riferimento interessante; del resto, a tale sistema si è fatto più volte riferimento nel corso del dibattito in questa Commissione.

Si tratta di un punto di riferimento al quale il mio gruppo ha prestato particolare attenzione; il collega Barbera — ed è significativa questa convergenza — ha dato la sua adesione tramite una proposta che è « entrata » nella relazione. Non si dispiacerà il collega Barbera se io qui sottolineo che la sua proposta, in sostanza, rappresenta un semplice richiamo al sistema tedesco, senza grandi innovazioni.

Il nostro documento propone con chiarezza di dividere in due parti i seggi relativi alla Camera dei deputati, una parte da attribuire attraverso collegi uninominali a maggioranza relativa dei voti con un meccanismo, quindi, di immediato rapporto fra elettore ed eletto quale è appunto quello della maggioranza relativa (sappiamo cosa esso ha significato nel sistema inglese); l'altra metà dei seggi da attribuire attraverso collegi di tipo pluriregionale; si potrebbero assumere come punto di riferimento i collegi per le elezioni europee, ma forse sarebbe opportuno prevedere collegi meno ampi di quelli per le elezioni europee, che sono apparsi,

in verità, eccessivamente ampi. Si tratterebbe in sostanza di garantire la conservazione dell'attuale proporzionalità. Vorrei che questo punto fosse ben chiaro per evitare equivoci nel corso della successiva discussione: questa proposta non vuole incidere sulla proporzionalità della rappresentanza quale risulta dal sistema vigente; si tende solo ad introdurre alcuni meccanismi correttivi che rendano più stretto il rapporto tra eletto ed elettore.

Il collegio uninominale rappresenta un sistema che favorisce ed avvicina l'elettore all'eletto; l'elemento più originale è rappresentato dal sistema delle primarie: si prevede, cioè, che la scelta dei candidati per i collegi uninominali avvenga attraverso elezioni primarie regolate dalla legge, non affidate semplicemente alla libera scelta dei partiti, anche se è evidente che la legge dovrà tenere conto delle esigenze dei diversi partiti che non sono tutti strutturati in base a identici statuti. È evidente che la legge dovrà garantire l'identità dei singoli partiti, evitando il rischio di incursioni in campo altrui che consentano a gruppi più o meno spregiudicati di condizionare la scelta di candidati di partiti che non siano il loro. Non è possibile, chiaramente, definire tutto ciò in termini tecnici; nella risoluzione è proposta semplicemente l'idea di elezioni primarie atte a garantire l'identità dei partiti che valorizzino l'apporto degli iscritti e degli elettori nella selezione delle candidature per i collegi uninominali.

A titolo personale prospetto l'ipotesi di un sistema che preveda la possibilità che i partiti, laddove lo ritengano opportuno, indichino le associazioni, i sindacati, le categorie organizzate alle quali intendono riconoscere il diritto di concorrere, attraverso le primarie, alla selezione dei candidati. Questo porterebbe ad una mobilitazione della società civile, dell'elettorato, intorno al momento delle candidature: è evidente l'effetto della liberazione di queste candidature dal monopolio geloso dei partiti, che se ne servono e le usano all'interno di una logica che alcune volte può prescindere dalle opi-

nioni, dagli interessi, dagli orientamenti degli elettori ai quali il partito si rivolge.

Circa la formazione delle liste per i grandi collegi plurinominali la mozione propone — ma si tratta di indicazione aperta ad ogni contributo, ad ogni riflessione critica e quindi ad ogni miglioramento — che le liste siano formate per una piccola parte su libera designazione dei partiti (perché è giusto che i grandi partiti che hanno le loro tradizioni e i loro problemi abbiano uno spazio proprio nella indicazione dei candidati) e per il resto dai candidati dei collegi uninominali che fanno parte della grande circoscrizione; questi ultimi riuscirebbero eletti sulla base dei quozienti individuali conseguiti nelle elezioni, così come avviene oggi per il Senato.

Nell'ultimo punto della nostra mozione è previsto che l'elettore esprima in un unico voto la sua scelta per il collegio uninominale e per la grande circoscrizione, al fine di evitare indicazioni schizofreniche o scelte di appartenenza ideale, in contrasto con una assunzione di responsabilità rispetto ai candidati che in quel singolo collegio hanno possibilità di riuscire o sono vicini alla soglia di un eventuale successo. Avevo sollevato in un precedente intervento la questione della votazione, alla quale il Presidente, nella sua introduzione, ha già dato una risposta che, a mio giudizio, può apparire soddisfacente. Mi auguro che questa mozione, se raccoglierà consensi sufficienti e significativi, possa rappresentare uno degli elementi aggiuntivi alla relazione, sul quale la Commissione, nel suo insieme, sia invitata a pronunciarsi direttamente con il voto. Ritengo che sia importante — e con questo vorrei concludere il mio intervento — una assunzione di responsabilità da parte di gruppi e di singoli sul tema elettorale; non possiamo chiudere i nostri lavori senza aver compiuto quest'ultimo sforzo. La proposta che ho presentato può essere corretta, modificata; non c'è alcuna rigidità nella sua formulazione, che a me e ai colleghi con cui ho lavorato è apparsa la migliore, quella che

meglio esprime una linea di ricerca su cui muoversi.

Vorrei aggiungere, infine, che su alcuni punti della relazione mi riservo di fare qualche osservazione nel corso della discussione sugli emendamenti, ed entro i termini che il Presidente ha indicato.

Concludo sottolineando che in questo intervento mi premeva richiamare l'attenzione dei colleghi su questo tema che, a mio giudizio, è stato fondamentale nella nostra discussione e tale rimane nella fase conclusiva dei nostri lavori.

PRESIDENTE. Vorrei dal senatore Scoppola un chiarimento in ordine alla sua risoluzione. Lei al punto 3) parla di « sistema proporzionale oggi in vigore »; si riferisce alla proporzionale corretta o immagina una proporzionale pura ?

SCOPPOLA. Mi riferisco alla proporzionale così come oggi funziona. Lo spirito della proposta non è quello di modificare il rapporto di forza tra i partiti, ma è quello — rispecchiando e rispettando questo rapporto — di introdurre al suo interno meccanismi che favoriscano un rapporto nuovo tra elettorato ed eletti. Mi rendo conto che la proposta andrà tradotta in una più precisa formulazione, ma il significato politico della proposta è quello di voler rispettare i rapporti di forza così come oggi sono. Se Ella, signor Presidente, su questa proposta avesse fatto fare una di quelle simulazioni che sono state fatte per altre proposte, non sarebbe risultata alcuna modifica, perché il punto di partenza è che la proporzionalità attuale sia rispettata.

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

ZANGHERI. Vorrei chiedere al Presidente, in riferimento al metodo di lavoro per le sedute finali della Commissione, se egli intenda porre in votazione anche quei testi integrativi (che noi presenteremo) riguardanti soltanto l'esplicazione di un punto di vista; il gruppo comunista, infatti, intende presentare alcuni testi

esplicativi delle proprie posizioni da inserire nella relazione, per arricchire il « panorama delle registrazioni » (come l'ha definito il Presidente) e non per porre alternative o per riaprire questioni già definite, ritenendo quindi che non sia necessario porli in votazione.

PRESIDENTE. Anch'io ritengo che una votazione sia superflua. Valuteremo questi testi solo dopo che essi saranno stati presentati; naturalmente questo criterio vale anche per eventuali testi presentati dai colleghi degli altri gruppi.

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

BARBERA. Credo di interpretare lo spirito dell'intervento del senatore Scoppola sottolineando che, ovviamente, la mozione che abbiamo presentato insieme è aperta al contributo di tutti quei colleghi che desiderano proporre eventuali modifiche ed integrazioni. In particolare, ci interessa conoscere la posizione di gruppi come quello repubblicano e quello liberale, anche se la risoluzione stessa dimostra che siamo in una fase in cui prevalgono orientamenti non strettamente legati a schieramenti parlamentari. Io ho firmato a nome del gruppo, PCI; e perciò ritengo che sarebbe importante acquisire valutazioni, proposte o obiezioni da parte di altri gruppi. Con ciò non voglio certo sminuire l'importanza delle adesioni a titolo individuale fin qui pervenute.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare sull'ordine dei lavori il senatore Perna. Ne ha facoltà.

PERNA. Credo che mi sia consentito, signor Presidente, intervenire — sia pure molto brevemente — sulla sua introduzione, sia per quanto riguarda il metodo di conclusione dei nostri lavori, sia per quanto riguarda l'enunciazione di principi che Ella ha posto al centro della sua breve ma densa esposizione.

Per quanto concerne la prima questione, mi sembra chiaro che fino alle ore 12 di venerdì 18 gennaio ogni componente la

Commissione può presentare dei testi (e non voglio entrare nel significato della parola « testi »). Dal momento che questi testi non si esaminano con il metodo di formazione delle leggi (come Ella giustamente ha detto) ma vengono considerati contributi o varianti al testo della relazione, credo che, dopo la loro presentazione, si aprirà su di essi una discussione, nel corso della quale si vedrà se emergeranno elementi tali da consentire alcune modifiche alla relazione senza procedere a votazioni. Condivido la preoccupazione e l'angoscia che sono emerse in maniera esplicita dalle parole del Presidente, ma vorrei insistere sul fatto che dobbiamo scegliere in maniera definitiva tra i due metodi: una relazione che sia la più precisa e corposa possibile, e che corrisponda ai requisiti per i quali « tutto si tiene »; oppure un inserimento in questo stesso modo di lavorare del procedimento di formazione delle leggi, con la procedura che tutti conosciamo. Credo che questa scelta vada fatta; naturalmente, poi, ognuno ha diritto di insistere perché un proprio testo sia eventualmente posto in votazione. Ma ragionando collettivamente, come valutazione da parte dei gruppi politici presenti in questa Commissione, mi pare che non si dovrebbe scartare l'ipotesi di ridurre al minimo questi eventuali casi in cui si procede a votazione; infatti (per fare un esempio) il testo predisposto dal senatore Scoppola, anche per il modo con cui è stato motivato, non so quale consenso potrà avere dai vari gruppi politici presenti in questa Commissione. Nell'illustrare la sua risoluzione il senatore Scoppola ha riaffermato finalità che erano state non dico respinte, ma ritenute non praticabili da una larghissima maggioranza della Commissione, ed ha enunciato criteri non ben definiti che rischiano, non recando l'indicazione di una direttiva precisa da parte del legislatore, di provocare divisioni profonde in seno alla Commissione, alle quali è senz'altro da preferire la mera esposizione dei diversi punti di vista.

Il Presidente, rifacendosi alle vicende che hanno accompagnato la formazione e

la deliberazione della Costituzione vigente, ha giustamente osservato che se la relazione ha un pregio, questo consiste nel fatto di non identificarsi in misura rilevante con le opinioni specifiche di nessun gruppo politico rappresentato in Commissione: ciò significa che, malgrado le molte difficoltà che pure abbiamo incontrato nel corso dei nostri lavori, vi è stato un elemento unitario che si è realizzato attraverso una mediazione cui il Presidente era istituzionalmente preposto, e che ha sentito il dovere di esercitare inquadrandola in una visione complessiva di innovazioni, di pesi e contrappesi, come egli stesso ha spiegato.

La posizione del gruppo comunista è in parte coincidente con quella espressa dal Presidente, ma in parte se ne discosta. Infatti, la lettura forse troppo attenta che abbiamo fatto della relazione ci induce ad evidenziare talune difformità: mentre abbiamo riscontrato — mi pare importante riconoscerlo — che l'analisi dei mali istituzionali dell'Italia e dei fini fondamentali della riforma è stata condotta in modo puntuale, tenendo conto delle varie opinioni espresse e dando di esse una rappresentazione razionale ed organica (che, quindi, una volta consegnato questo testo al Parlamento, che lo dovrà tradurre in concrete proposte normative, consentirà una valutazione responsabile delle varie posizioni politiche) e mentre molte altre parti della relazione prevalentemente corrispondono a questa stessa impostazione, vi sono, tuttavia, dei nodi che, a nostro modo di vedere, contraddicono gravemente l'impostazione medesima, introducendo un elemento di rottura.

Poiché, di fronte ad argomentazioni di tal genere, ci è stato spesso obiettato che noi comunisti vorremmo esercitare una sorta di diritto di veto, vorrei rilevare che la questione non sta in questi termini, perché ci siamo impegnati durante i quattordici mesi di vita della Commissione malgrado i tanti segnali e le turbative esterne che rischiavano di rovesciare sul secondo tavolo le controversie e le *querelles* del primo, a dare un contributo costruttivo. Ciò è accaduto in primo luogo

perché siamo convinti che dovere delle forze politiche è quello di corrispondere ai bisogni di novità, di chiarezza e di coerenza che ogni giorno l'opinione pubblica reclama; in secondo luogo perché, fin da quando nel nostro paese si è cominciato a discutere del modo in cui rinnovare le istituzioni rappresentative sorte dopo il fascismo, anche attraverso una modifica della Costituzione, noi comunisti abbiamo scelto irrevocabilmente la linea secondo la quale, per quanto aspre e dure possano essere le contese quotidiane della lotta politica e sociale, tutto si deve ricondurre e risolvere nell'ambito del regime democratico, della democrazia politica e, bene o male — le capacità, infatti, sono cosa diversa dalle intenzioni —, ci siamo sempre comportati secondo questo spirito.

Pertanto, quando si è posta — mi scusi il Presidente se rievoco queste vicende — l'esigenza di dare luogo ad una riforma che si voleva grande, e che certo tale dovrebbe essere, tale esigenza ha assunto la forma di un'intesa politica che si è concretizzata nelle mozioni istitutive firmate dai partiti che, con definizione forse obsoleta ed imprecisa, fino a qualche tempo fa si usava chiamare dell'arco costituzionale, espressione con la quale si indicavano quei partiti sui quali ricadeva la responsabilità politica e storica di aver dato vita, nel modo che il Presidente ha ricordato, alla Costituzione vigente e che, memori di tale responsabilità e delle insufficienze del sistema politico che essi stessi avevano generato, all'atto di firmare e votare quelle mozioni, si sono reciprocamente impegnati a rinnovare il patto costituzionale.

Noi comunisti, pertanto, non vantiamo né un diritto di veto né un diritto storico: crediamo sia nostro dovere politico ed istituzionale far valere tali argomenti nel momento in cui tutti affermiamo di voler evitare che le conclusioni dei lavori di questa Commissione si risolvano in una grande delusione o protesta dell'opinione pubblica ed in una serie di indicazioni inagibili nella sede della decisione effettiva, quella parlamentare.

È ben noto su quali argomenti si appunta particolarmente il nostro dissenso: innanzi tutto su alcuni punti concernenti la struttura ed i compiti del Parlamento, non solo come proposizione d'ordine generale, nel senso che noi abbiamo insistentemente proposto la soluzione monocamerale, ma anche nel senso che il modo attraverso il quale si è pervenuti a definire un sistema bicamerale differenziato non ci sembra persuasivo. Il Presidente ha accennato poc'anzi a tale nostra obiezione; posso precisare che a noi pare che da un lato il tentativo di ridurre il numero complessivo dei parlamentari sia stato troppo timido e dall'altro che, nella differenziazione delle funzioni, non si sia tenuto adeguatamente conto del fatto che il Senato, nello schema prefigurato, partecipa in modo eccessivo — non voglio certo sostenere che non debba parteciparvi affatto — all'indirizzo politico ed alla attività legislativa, mentre si arricchisce di compiti notevolmente importanti, alcuni dei quali assolutamente nuovi, quale quello di esercitare un controllo, in coerenza con l'ordinamento generale dello Stato, delle disposizioni di normazione secondaria che vengono ipoteticamente attribuite all'esecutivo.

Nello schema dei rapporti tra Parlamento e Governo sono stati introdotti due punti che riteniamo dirimenti per il giudizio sulla relazione: essi riguardano, com'è noto, l'istituzionalizzazione in Costituzione del diritto del Governo di porre la fiducia su qualunque deliberazione di una delle Camere...

PRESIDENTE. Sono comunque previsti dei limiti.

PERNA. Certo: sulla nomina del Presidente del Senato o della Camera il Governo non potrà certo porre la fiducia. L'altro punto riguarda il congegno di costituzionalizzazione del voto palese introdotto, a nostro parere, in maniera obliqua nell'articolo 81, con una formula latitudinaria come quella relativa ad ogni deliberazione che comporti diminuzione di entrata o aumento della spesa, formula che

nella pratica può portare a sottoporre al voto palese qualunque deliberazione legislativa delle Camere.

Non poniamo questi due punti perché badiamo solo alla situazione contingente, non perché siamo all'opposizione (che in questo momento è abbastanza serrata nei confronti della coalizione di Governo e dei partiti che la sostengono), ma perché riteniamo che, se si vuole andare nella direzione indicata dal capitolo secondo di questa relazione — che noi condividiamo — cioè ad una attivazione politica e ad una coerenza istituzionale che consentano lo sblocco del famoso sistema di « democrazia bloccata » (pur se alle condizioni politiche necessarie che non possono essere identificate a tavolino) è opportuno e necessario che i presupposti istituzionali di tale blocco siano accertati dalla più ampia maggioranza possibile e non riflettano, invece, un equilibrio, per di più instabile, fra i partiti dell'attuale maggioranza di Governo.

Ci permettiamo quindi di tornare su una proposta che già avevamo fatto. Gran parte della relazione è largamente condivisa dalla Commissione; salvo punti sui quali si possono ancora introdurre miglioramenti si tratta di capitoli importanti per l'assetto delle istituzioni e sui quali vi è un consenso molto alto. Tutto questo ci sembra un prodromo positivo alla utilità e congruità della relazione finale, una volta che questa sarà consegnata ai Presidenti delle due Camere. Ci sono tuttavia alcuni punti ancora da chiarire. Non mi soffermo sul sistema elettorale, anche se sarebbe necessario il raggiungimento di un accordo adeguato su tale tema, senza emarginare nessuno, senza dare minor peso a quei colleghi che non appartengono ai sei partiti storici, ma tenendo invece conto della realtà politica italiana. Sarebbe auspicabile che le forze che si sono impegnate a rinnovare il patto costituzionale trovassero un punto di accordo anche ai fini della eliminazione di quei congegni che incidono nei procedimenti elettorali, con gli effetti negativi che tutti lamentiamo.

Su tutta questa ampia problematica sarebbe necessario arrivare a conclusioni precise nell'ambito di una maggioranza non solo sufficiente, come è scritto nello schema di relazione, ma, se mi è consentito, con una maggioranza sufficiente e necessaria, capace in tempi brevi di procedere ad un riforma costituzionale. In questo modo finirebbe per avere un senso pratico la proposta del collega Battaglia di indicare alle Camere l'opportunità di dedicare un certo spazio di tempo per affrontare e risolvere questi problemi; il collega Battaglia ha proposta addirittura la formula della « sessione costituzionale ».

In questa fase finale non ci rifiutiamo di valutare eventuali varianti del testo; comunque, senza esercitare un diritto di veto, come risulta da tutto il materiale elaborato dalla nostra Commissione, chiediamo che, per questa parte, non si dica che c'è una maggioranza sufficiente, perché sufficiente non è. Cioè, è sufficiente a determinare un voto della Commissione, ma non è politicamente sufficiente.

Per questo motivo rinnoviamo la nostra proposta pur auspicando, con il contributo degli altri commissari, che sia possibile, almeno in parte, superare quei punti di particolare attrito che si sono verificati intorno a tali questioni.

Da parte nostra cercheremo di ispirarci a quelle ragioni che ci hanno imposto e che ci impongono la scelta di una partecipazione costruttiva e responsabile ai lavori di questa Commissione. Se tutto questo non fosse possibile, sarebbe inevitabile una certa differenziazione della nostra posizione complessiva proprio perché siamo convinti che si tratta di questioni che si risolvono nel vivo di un processo politico democratico e che i termini di questo processo debbono risultare chiari nel momento in cui terminano i nostri lavori.

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

BATTAGLIA. Intervengo sul modo di concludere i nostri lavori, come ha fatto

ora il collega Perna, senza toccare il tema importante sollevato dal collega Scoppola con la presentazione di una risoluzione, che non conosco e che mi propongo di esaminare con l'attenzione dovuta ad un testo sottoscritto da colleghi così autorevoli; mi auguro però che tale documento non contenga una proposta volta a stringere artificiosamente l'elettorato su uno schema bipolare di lotta politica, un *escamotage* surrettizio e mediocre per sottrarre consensi a forze politiche che, peraltro, tutti considerano di una certa rilevanza.

Ritornero quindi in altra sede sul tema introdotto dal collega Scoppola e mi soffermo solo sul modo di lavorare della Commissione. La prima cosa che mi sembra doveroso sottolineare riguarda un ringraziamento al Presidente non tanto per la quantità di lavoro svolto e l'impegno profuso in questi mesi, quanto per un dato obiettivo che occorre far rilevare all'opinione pubblica, frastornata in questo momento sul valore e sul contenuto dei nostri lavori. Mi riferisco cioè all'importanza e alla mole di lavoro che complessivamente è stato compiuto in questa sede, all'importanza degli apporti che sono stati recati da ogni gruppo, alla quantità di documenti che sono stati acquisiti e al complessivo lavoro di approfondimento di un tema di cui tutti intendiamo l'urgenza. Proprio per questa ragione, credo che sia necessaria una rapida conclusione dei nostri lavori e mi permetto di osservare che forse la prossima settimana potrebbero concludersi, oppure si potrebbero utilizzare i tre giorni della settimana successiva fino al 30 gennaio. Inoltre, è necessario terminare i lavori in maniera costruttiva, cioè compiendo alcuni rilevanti passi avanti rispetto ad altre istanze e allo stadio del dibattito nell'opinione pubblica.

Il problema iniziale è appunto quello di come concludere i lavori. Da questo punto di vista, anch'io sottolineo che può non bastare l'approvazione della relazione, sulla quale esprimo il mio complessivo giudizio positivo; credo che possa essere utile il suggerimento fornito ieri nella seduta dell'Ufficio di Presidenza dal

senatore Ruffilli: dovrebbe essere concordato e varato su basi di larga intesa un ordine del giorno che sottolinei al Parlamento l'urgenza della riforma istituzionale, l'opportunità di intervenire in modo organico (anche, se si vuole, attraverso una sessione speciale di lavoro, come diceva il senatore Perna) e che sottolinei altresì l'opportunità di iniziare il lavoro concreto di revisione costituzionale su un insieme equilibrato di punti, ritenuti di preminente urgenza rispetto ad altri.

Non posso negare, tuttavia, che nella relazione (che complessivamente apprezzo ed approvo) esistono punti singoli, specifici, talvolta anche importanti, che non incontrano la mia approvazione. Ciò dipende — credo — da due differenti ragioni: da un lato, alcune affermazioni mi sembrano non conseguenti ad altre, che pure sono contenute nella relazione, perché c'è una discrasia, c'è una carenza di sistematicità nell'affrontare un problema che sarebbe utile risolvere in vista una maggiore organicità del complesso della relazione; dall'altro lato, nella relazione sono contenute proposte che io non approvo, che non ritengo giuste, utili e necessarie. Credo che questa sia la posizione di altri colleghi, in particolare di coloro che hanno partecipato solo indirettamente al lavoro di elaborazione della relazione, e che quindi la leggono con occhio più riposato rispetto ad occhi che, al contrario, vi si sono posati per parecchie settimane.

Vi sono allora due metodi di lavoro: o si aggiungono alla relazione documenti esplicativi della posizione di ciascun gruppo o di ciascun commissario, oppure, su pochi punti essenziali, si formulano proposte come quelle di cui ha parlato il Presidente, che saranno illustrate in Commissione. Esse possono essere accettate direttamente dal Presidente (in questo caso non c'è necessità di porle in votazione) oppure possono essere respinte dal Presidente; in questo secondo caso, il presentatore può insistere per la votazione o rinunciare ad essa, facendo mettere a verbale il proprio punto di vista particolare. Presentando nella prossima seduta un in-

sieme di proposte su pochi punti concreti e specifici, credo che mi atterro, nel caso in cui non venissero accettate alcune di esse, al duplice criterio: ad alcune rinuncerò, mentre per altre chiederò che vengano poste in votazione.

Infine, credo che sia utile, ripeto la mia osservazione iniziale, non tanto accelerare i lavori — che hanno comunque un termine di scadenza fissato per il 29 gennaio —, quando piuttosto procedere molto seriamente, per concludere in modo costruttivo il lungo lavoro di questa Commissione, in maniera tale che esso costituisca un salto di qualità rispetto ad istanze precedenti. Da questo punto di vista, suggerisco che, in via eccezionale, la Commissione venga convocata anche nella giornata di lunedì 21 gennaio 1985, perché ritengo opportuno approfondire molto i singoli punti. Nel caso in cui non si riuscisse a concludere nella prossima settimana, si potrebbero utilizzare anche i restanti due giorni della settimana successiva; credo che non ci sarebbero problemi da parte di nessuno se prolungassimo di due giorni il lavoro della Commissione, chiudendo entro il limite stabilito. Aggiungo che interverrò domani per la presentazione delle singole proposte.

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

GIUGNI. Anch'io mi associo agli apprezzamenti che sono stati espressi in questa sede, e credo in questo di interpretare il pensiero del mio gruppo, per l'opera svolta dal Presidente Bozzi. Prendo la parola non per svolgere valutazioni di carattere generale, ma per soffermarmi su due o tre aspetti specifici di carattere procedurale. Da un punto di vista generale, credo che ormai si sia esaurita la fase della contrapposizione di tesi a tesi, perché se così non fosse mi sentirei di riprendere la polemica sul voto palese; in tal caso, per esempio, farei osservare al senatore Perna che, se è vero che esiste nella democrazia italiana una anomalia identificata come « democrazia bloccata » o « bipartitismo imperfetto », è anche vero

che appare difficilmente sostenibile la tesi secondo la quale si vorrebbe correggere un'anomalia con un'altra anomalia, e cioè con la convalida (perché qui si andrebbe verso una forma di convalida) del metodo della utilizzazione del « cecchinaggio » nel campo avverso. Su questo punto, però, vale la pena di aver speso soltanto una parola per esprimere un'opinione, perché ritengo che probabilmente vi sarà una polarizzazione di posizioni, in quanto il gruppo socialista non intende retrocedere rispetto alla posizione di pieno sostegno al voto palese; vedremo poi entro quale area debba essere ammesso o garantito, ma comunque non intendiamo compiere passi indietro rispetto a tale posizione.

Il senatore Perna ha posto in rilievo come non ci sia una maggioranza parlamentare, mentre potrebbe essercene una in Commissione ed ha giustamente sottolineato come, in fase finale, conti la maggioranza parlamentare. Non dimentichiamo, però, che tale differenza evidenziata dal collega Perna deriva semplicemente dal fatto che stiamo facendo un lavoro preparatorio: accontentiamoci, pertanto, di una maggioranza di Commissione, anche se è evidente che si dovrà verificare se essa sarà capace o meno di diventare maggioranza in Parlamento. Da tale punto di vista, il momento del confronto dialettico e costruttivo tra le opinioni della maggioranza e della opposizione in seno alla Commissione è semplicemente rinviato, non essendo esaurito in questa sede.

Il senatore Scoppola ha presentato una risoluzione alla cui stesura ho contribuito e su cui concordo; per quanto concerne la riserva, preciso subito che riguarda l'adozione del meccanismo delle primarie come necessario. Non contesto l'eventualità di sperimentare il sistema delle primarie, né la possibilità di identificare per legge qualche forma di sostegno, di incoraggiamento, di incentivo all'introduzione di tale metodo, ma, nello stesso tempo, rifletto sull'evenienza che primarie mal utilizzate potrebbero annullare o addirittura peggiorare quei ri-

sultati di moralizzazione che vogliamo perseguire attraverso l'introduzione della proporzionale personalizzata. Ciò credo sia facilmente intuibile da chiunque, come noi, abbia esperienza di vita e di campagna elettorale. Permetteteci, allora, di riflettere in merito: adottiamo, se siamo d'accordo, una formula che, pur aprendo la prospettiva dell'introduzione del meccanismo delle primarie, non lo renda vincolante come, invece, sarebbe secondo la formula attuale.

Per quanto attiene agli emendamenti, preciso subito che noi socialisti ne presenteremo alcuni di carattere relativamente minore, che, quindi, non alterando la relazione, potranno non essere sottoposti al voto. Concordo con il metodo di lavoro suggerito dal collega Battaglia: in proposito vorrei rilevare che alcuni emendamenti potrebbero essere presi in considerazione anche se restassero relegati in una posizione di minoranza, in quanto, potranno comunque costituire materiale di riflessione nel momento in cui il Parlamento intraprenderà effettivamente l'opera di revisione costituzionale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Russo, Ne ha facoltà.

RUSSO FRANCO. Signor Presidente, credo che vada sottolineato, anche se può apparire ovvio, il fatto che siamo entrati finalmente nella fase della deliberativa dei nostri lavori. Temo fortemente — non ho certo la statura politica per esprimere l'angoscia manifestata poc'anzi dal Presidente — che i continui tentativi di rinviare un confronto di posizioni all'interno della Commissione debbano necessariamente cessare.

Condivido l'opinione secondo la quale, quando si stabiliscono regole del gioco uguali per tutti, è necessario giungere anche a stipulare accordi collettivi. Tuttavia, ho l'impressione che una parte della Commissione — mi riferisco alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza — sia venuta meno a quelle regole: penso alla problematica concernente i *referendum*, a quella relativa al bicameralismo e ad altre scel-

te attinenti, ad esempio; alla struttura del Governo.

Ritengo che il fatto di evitare un simile confronto in Commissione costituisca quanto di più deleterio si possa immaginare in questa fase dei nostri lavori. Non mi schiero né per una posizione né per l'altra: concordo, però, con chi ha affermato la necessità che i vari partiti chiariscano le rispettive posizioni sui punti principali della relazione. Il tentativo continuo di stemperare il confronto all'interno della Commissione, a mio avviso, non giova alla chiarezza dei rapporti tra le forze politiche.

Condivido poi l'opinione del Presidente secondo la quale, quando si fissano le regole del gioco uguali per tutti, sono necessarie maggioranze altamente qualificate. Il gruppo parlamentare di democrazia proletaria ha guardato con molto scetticismo — basta rileggere gli atti della Commissione — alla possibilità che la classe politica potesse riformare se stessa, come si augura il Presidente. Piuttosto, auspicavamo che i lavori di questa Commissione si concludessero con un'apertura del sistema politico, apertura che non c'è stata.

Il Presidente ha parlato di una sorta di equilibrio tra democrazia governante e democrazia diretta; in proposito, vorrei sottolineare la contraddizione consistente nel fatto che, ad esempio, in materia di democrazia diretta, è stato proposto l'innalzamento del numero di elettori necessario per la presentazione di un progetto di legge. Nello stesso tempo, non è stato dato peso al *referendum* propositivo: vorrei ricordare al Presidente — che pure è quanto mai esperto di diritto costituzionale — che molte Costituzioni — ad esempio quella tedesca — nel periodo compreso tra le due guerre mondiali, prevedevano tale tipo di *referendum*, per cui, introducendolo nel nostro ordinamento, non avremmo afatto alcuna opera di sovversione.

L'equilibrio di cui parlava il Presidente mi sembra anche contraddetto ove lo si consideri dal punto di vista del rapporto tra Governo e Parlamento, per il quale

penso si possa sottolineare una accentuazione della primazia del primo rispetto al secondo. Non a caso, esplicitando le proposte di vera e propria revisione costituzionale, il Presidente ha avuto l'onestà di dire che ci si muove verso la prospettiva di governi di legislatura e verso una forma di primazia del Presidente del Consiglio, anche se non si arriva ancora alla cosiddetta democrazia di cancellierato.

Per motivi che attengono all'equilibrio complessivo dello schema di relazione del Presidente Bozzi, il gruppo di democrazia proletaria presenterà un documento alternativo, come ho già avuto modo di preannunciare nel corso della riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza.

Per ciò che concerne la problematica inerente al sistema elettorale, ribadisco la nostra posizione in favore della proporzionale pura. In merito alla risoluzione presentata dal senatore Scoppola, debbo dire di non condividerla, soprattutto rispetto all'ipotesi di instaurare un sistema bipolare all'interno del nostro paese.

Concludo ribadendo l'auspicio che la Commissione chiuda finalmente i suoi lavori e che, in sede di votazione, si chiariscano in modo definitivo le posizioni delle diverse forze politiche.

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

PASQUINO. Mi pare che buona parte della discussione finora svolta sia stata fortemente positiva ma non risolutiva dei problemi sottolineati nella relazione. Personalmente, proprio per il tipo di lavoro che la Commissione ha svolto, ritengo che questo tipo di problematica non debba essere lasciato irrisolto nel momento finale dei nostri lavori.

A questo punto le posizioni dovrebbero essere chiarite, evitando tutte le possibili confusioni e oscurità. Mi auguro che, sui punti specifici del dibattito che stiamo affrontando, si riesca ad essere più concreti rispetto a quanto abbiamo fatto finora.

Una volta entrati nel dettaglio di tale dibattito mi auguro che vengano individuati — se proprio lo dobbiamo fare — i freni e i contrappesi costituzionali richiamati da tutte le parti. Sono preoccupato del fatto che vengano indicate cose urgenti e meno urgenti da fare, cose fondamentali o meno; per esempio, sul voto palese sono disposto a discutere, ma voglio che su tale questione vengano indicati anche i contrappesi, poiché trovo fortemente contraddittoria la posizione di chi vuole il voto palese dei parlamentari non consentendo però loro di andarsi a trovare il proprio elettorato anche in elezioni primarie (di trovare modalità per le quali essi siano in grado di chiedere ai propri elettori di rinnovare loro il mandato proprio perché si sono comportati in maniera difforme dal partito di appartenenza.

Dovrebbe essere fatta molta chiarezza perché, su buona parte della relazione vi è un sufficiente consenso mentre su altri punti non solo questo manca, ma vi è un'enorme confusione, non so se voluta o meno. Su questi punti specifici non sarà possibile andare avanti senza il massimo della chiarezza.

Sono d'accordo con il collega Russo che ipotizza la eventualità di una relazione di minoranza; rimane comunque da sottolineare che all'interno della relazione attuale, vi è una filosofia politica che si esprime precisamente nel punto numero 2, dopo di che se ne perdono le tracce. Se si vuole equilibrare la democrazia rappresentativa con quella diretta non si deve rendere più difficile la democrazia diretta; al contrario nella relazione si rilevano passaggi in cui tale democrazia viene resa più difficile e meno incisiva. Anche su tale questione sarà necessario fare un minimo di chiarezza.

Col sistema elettorale mi auguro che si arrivi ad un dibattito più approfondito di quanto non appaia dalla semplice esposizione delle posizioni. Nella relazione si parla della questione morale; si sostiene che è necessario ricreare competizione significativa fra partiti e programmi, fra alleanze e uomini in grado di mobilitare l'elettorato e di consentirgli scelte idonee

a ricompattare il sistema dei partiti, a riportare i poteri decisionali nel confronto serrato, reale e trasparente tra Governo e Parlamento.

Se questa è una promessa, non ci si può fermare ad enunciazioni vaghe, ma bisogna scendere ad un confronto reale sul sistema elettorale. Chi condivide questa premessa deve dire chiaramente in quale direzione presuppone che il sistema elettorale debba essere riformato, per conseguire questi obiettivi specifici.

A questo punto la relazione si limita a razionalizzare uno stato di cose esistente con alcune proposte significative e con altre, che, personalmente, mi sembrano meno significative, anzi addirittura controproducenti. Mi auguro che la risoluzione presentata dal collega Scoppola anche a nome mio e di altri colleghi, venga discussa perché mi sembra ipotizzare modalità possibili circa la trasformazione del sistema elettorale italiano, senza incidere sulla sostanziale proporzionalità del medesimo. È chiaro però che vi sono punti che non riguardano solo il sistema elettorale, ma in senso più lato il rapporto fra elettori ed eletti, fra cittadini e partiti; anche se non si vuole toccare il sistema elettorale, questo tipo di rapporto deve essere riformato.

Non si tratta di una « formula » elettorale, poiché si ricomprende il problema più ampio che tocca il rapporto tra cittadini e partiti, nonché quello fra la democrazia che si organizza al livello di base e quella che viene espressa nel momento in cui si va alle elezioni. Personalmente non vorrei veder ridotto tale argomento, anche perché nella relazione la proposta elettorale che avevo presentato assieme al senatore Milani è stata drasticamente ridotta; in effetti la proposta di riforma della rappresentanza finisce in fondo, fra i sistemi elettorali, mentre i nostri argomenti riguardavano il Governo, il Parlamento, il rapporto tra partiti ed elettori.

PRESIDENTE. A questo punto vorrei che ci chiarissimo le idee sul piano procedurale. Il senatore Pasquino fa promesse di altri interventi; debbo tuttavia ricor-

dare che non siamo in sede di discussione generale. Ripeto ancora una volta che eventuali proposte modificative potranno essere presentate entro le ore dodici di venerdì prossimo; esorto i colleghi a presentarne in numero limitato, non su argomenti marginali, e soprattutto con una formulazione che riguardi punti essenziali.

Ogni commissario potrà intervenire sul complesso di vari emendamenti — a norma dell'articolo 85 del regolamento — per non più di trenta minuti; in aggiunta vi potranno essere dichiarazioni di voto rispettivamente di dieci minuti ciascuna.

Pur non essendo pregiudizialmente contrario alla proposta del deputato Battaglia, desidero chiarire che le proposte modificative, dopo la loro presentazione, verranno valutate e quindi recepite nella relazione, oppure eventualmente messe in votazione. La risoluzione del senatore Scoppola verrà anch'essa presa in esame insieme alle altre proposte modificative.

RUMOR. Propongo che la Commissione utilizzi, per completare i propri lavori, tutti i giorni disponibili fino al 31 gen-

naio 1985.

BARBERA. Concordo con la proposta del senatore Rumor.

ANDÒ. Concordo con la proposta del senatore Rumor.

BATTAGLIA. Concordo con la proposta del senatore Rumor.

PRESIDENTE. Propongo che, in considerazione del fatto che il termine per la presentazione delle proposte modificative è stato fissato per venerdì 18 gennaio 1985 alle ore 12, la Commissione non tenga le sedute previste per domani, giovedì 17 gennaio 1985 alle ore 15, e per venerdì 18 gennaio 1985 alle ore 9. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La Commissione è convocata per martedì 22 gennaio 1985 alle ore 16, con il seguente ordine del giorno: Deliberazioni sulla relazione conclusiva.

La seduta termina alle 17.