

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1984, ORE 9,30. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO E CONCLUSIONE DELL'ESAME DELLO
SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il deputato BARBERA, dopo aver rinnovato l'apprezzamento per l'opera svolta dal Presidente per giungere all'approvazione di un testo coerente di riforme istituzionali, ribadisce che lo schema di relazione non è in alcun modo frutto di trattative verificatesi in sede di Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi; infatti il dibattito su questo schema si sta svolgendo in Commissione.

I contenuti dello schema di relazione non permettono attualmente al gruppo comunista di esprimere un voto positivo; chiede quindi che nella stesura definitiva vengano apportate modifiche su alcuni punti specifici. In particolare occorre dedicare una maggiore attenzione alla espressione diretta del corpo elettorale, con particolare riguardo ai temi politico-militari; operare un ulteriore sforzo in materia elettorale per la quale, ferma restando l'opzione proporzionale, ribadisce la proposta già formulata della creazione di collegi uninominali; esaminare più approfonditamente la struttura e l'organizzazione del Governo, con speciale attenzione alla

struttura dei ministeri; dedicare ulteriori approfondimenti al tema delle regioni e delle autonomie locali, tenendo conto dei risultati che emergeranno dal Convegno delle regioni, convocato per il 20 gennaio 1985; procedere ad un ulteriore esame dell'articolo 39 della Costituzione, sul quale ritiene che le posizioni espresse dalle organizzazioni sindacali non siano eccessivamente distanti; al riguardo propone che venga affidato al senatore Giugni, eventualmente affiancato da alcuni altri colleghi, il compito di incontrare le organizzazioni sindacali, per procedere ad una elaborazione ulteriore. Un punto nodale sul quale ritiene particolarmente necessario che venga operata una modifica è la questione del voto palese che — ad avviso del gruppo comunista — non può essere costituzionalizzato, ma la cui disciplina deve invece essere affidata ai regolamenti parlamentari.

Il poco tempo a disposizione prima del termine dei lavori potrà essere proficuamente utilizzato per rialzare il tono della relazione, nello spirito di concretezza già in essa presente. 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 una palingenesi impossibile senza una profonda riforma delle strutture. Non sempre

purtroppo i due « tavoli » sono rimasti separati; i riflessi della situazione politica sui lavori della Commissione richiedono uno sforzo ancora maggiore per recuperare o ridisegnare le regole del gioco, anche al fine di evitare un ulteriore aggravamento della questione morale: quali sono su questo punto le posizioni delle forze politiche? Una serie di spunti, già presenti nello schema di relazione, dovrebbero essere raccolti organicamente in un unico paragrafo.

Riprendendo il tema della crisi della rappresentanza — già evidenziato nell'intervento del collega Ingrao — sottolinea che un eccessivo spostamento dell'attenzione sul polo della decisione conduce a strette autoritarie, mentre un eccessivo spostamento sul polo della rappresentanza induce pericoli di democraticismo; a questo riguardo nello schema di relazione sono già presenti alcuni spunti che possono essere approfonditi. Per quanto concerne gli interessi diffusi difende la scelta presente nello schema di relazione, dichiarandosi contrario alle posizioni sostenute dal collega Lipari.

Quale ampliamento degli istituti di democrazia diretta auspica la promozione del *referendum* consultivo, considerando inoltre con favore il riferimento ai nuovi soggetti emersi negli ultimi anni ed alla crescita dei nuovi valori.

La democrazia parlamentare deve rimanere il fulcro del sistema costituzionale: sotto questo profilo ribadisce la posizione monocamerale del gruppo comunista, pur ritenendo che non sia possibile chiedere alla Commissione di tornare sui propri passi a tale riguardo, a differenza di quanto invece chiesto per i punti indicati in precedenza.

Occorre rendere più limpido il rapporto tra Camera e Senato, evitando possibilmente il *repechage* da parte di quest'ultimo delle leggi monocamerali. È necessaria inoltre una drastica riduzione del numero dei parlamentari.

Per quanto concerne il rapporto Parlamento-regioni esistono certamente spunti interessanti che necessiterebbero di essere approfonditi: ciascuna regione dovreb-

be poter esprimere un suo rappresentante in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Appare interessante la soluzione adottata per l'articolo 129 della Costituzione ed il fatto che le leggi cornice debbano essere necessariamente bicamerali; si dichiara inoltre favorevole ad una valorizzazione della figura del commissario di Governo.

Per quanto concerne il Governo, considera importante il conferimento della fiducia al solo Presidente del Consiglio e la scelta dei ministri affidata a quest'ultimo, sulla base dei suggerimenti delle forze politiche e con possibilità di revoca: ritiene invece poco convincente la previsione del Consiglio di Gabinetto che rischia di essere lo strumento per sopprimere alla frantumazione ministeriale e di trasformarsi in un direttorio partitico; osserva poi che dalla relazione della Commissione Piga emergono utili suggerimenti per superare la parcellizzazione dei ministeri.

Anche all'interno delle opzioni presenti nello schema di relazione esistono elementi positivi per quanto concerne il rapporto Parlamento-Governo: sono state invece operate delle inammissibili forzature riguardo al voto palese, alla decretazione d'urgenza ed alla corsia preferenziale della quale condivide il principio, pur sostenendo la necessità di lasciare ai regolamenti parlamentari le modalità attuative e di evitare la « decretazione d'urgenza differita » prospettata nel tipo di corsia preferenziale prevista nel documento. Sostiene inoltre che per chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge è necessario prevedere la maggioranza assoluta e che comunque l'urgenza debba essere esclusa in materia costituzionale, elettorale, per le leggi di delega nonché in tutte le materie incidenti su beni essenziali (mezzi di informazione, ambiente, eccetera).

Per quanto concerne la questione del voto palese, osserva che il valore della libertà e quello della responsabilità sono ambedue meritevoli di tutela: in questo momento tuttavia le esigenze di rafforzamento della libertà del parlamentare non

possono essere sottovalutate: il voto segreto costituisce una anomalia italiana — se ne rende conto — che tuttavia è giustificata con l'attuale sistema elettorale, che prevede collegi molto ampi, e con l'attuale rapporto dei parlamentari con i partiti di provenienza; non si tratta quindi di una contrapposizione di principio, anche se il gruppo comunista si pronuncia in maniera fortemente negativa sulla costituzionalizzazione del voto palese, prevista nello schema di relazione.

Dopo aver sottolineato l'esigenza di una maggiore qualificazione della rappresentanza, anche in relazione alla questione morale, dichiara la disponibilità del gruppo comunista ad esaminare forme di elezioni primarie.

Prega poi il Presidente di voler ascoltare i rappresentanti del Comitato per la pace, che hanno chiesto di essere ricevuti, per proporre la loro formulazione dell'articolo 80 della Costituzione.

Concludendo, rinnova l'apprezzamento per l'opera svolta dal Presidente, formulando l'auspicio che la stesura definitiva della relazione sia tale da consentire ancora una volta al gruppo comunista di portare il proprio contributo al consolidamento delle istituzioni democratiche.

Il deputato FRANCHI, dopo aver rinnovato al Presidente il ringraziamento per il lavoro svolto, osserva che la Commissione non è riuscita a concretizzare una vera riforma, pur avendo svolto un lavoro almeno in parte razionale, perché incapace di incidere sensibilmente sulla società.

Ciò che ha mosso i gruppi politici è stato il fine partitico, l'interesse particolare: è mancata la possibilità di un nuovo patto costituzionale, per un nuovo tipo di democrazia ed un nuovo modello di uomo; si è preferito invece stabilizzare un sistema ormai anacronistico.

Nello schema di relazione non compare alcuna eco del mondo che cambia: si è perduta una occasione storica che probabilmente si ripresenterà soltanto sotto la spinta incalzante degli avvenimenti. Il gruppo del MSI-DN formula una critica

d'insieme alla visione riduttiva che ha limitato gli spazi di rinnovamento: le tesi presenti nello schema di relazione non modificano nulla, non incidono su alcun punto.

Il valore della libertà più volte riaffermato, talvolta è stato realizzato come licenza, tal'altra è rimasto solo un *flatus vocis*.

Perché confermare il sistema parlamentare, mentre con sistemi diversi si potrebbe veramente realizzare la democrazia? Come rendere operante la governabilità attraverso il capovolgimento della funzione del voto, cioè la costituzionalizzazione del voto palese, strumento tipico di assemblee ben lontane dalla democrazia? Lo scandalo dei franchi tiratori è lo scandalo della partitocrazia. Come fronteggiare la crisi dello Stato-nazione, se non attraverso il recupero di questo principio, modernissimo cardine della società civile?

Il concetto di libertà è in crisi e quello di autorità è carente; immensa è la confusione creata nella revisione dei poteri, in mancanza di un'idea guida.

Il rapporto governanti-governati è sempre mediato da un intruso, privo di legittimazione.

Dopo aver ribadito che nello schema di relazione mancano elementi sostanziali di riferimento a istituti di democrazia diretta, conferma il totale dissenso del gruppo del MSI-destra nazionale, preannunciando la presentazione di una relazione di minoranza.

Il deputato ANDÒ, dopo aver premesso che i rilievi svolti in Commissione non possono certo costituire riserve da parte del gruppo socialista o gettare comunque ombre sulla ardua opera di mediazione compiuta dal Presidente per ricavare da una situazione difficile le più significative soluzioni possibili, osserva tuttavia che non è 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. Al gruppo socialista non in-

teressa stabilire a favore di chi giochi il disordine istituzionale, quanto piuttosto eliminarlo attraverso regole nuove e certe. Intende rivolgersi a questo proposito a quelle forze politiche che, con maggiore impegno, negli ultimi tempi hanno affermato la necessità di affrontare in via prioritaria la questione morale e che però, in questa sede, poco hanno dato per garantire effettiva trasparenza alle istituzioni e per superare le situazioni imposte dalla scelta del mantenimento dello *statu quo*, dichiarandosi contro quest'immobilismo conservatore.

Solo una parte minima delle posizioni espresse dal gruppo socialista in questa materia hanno trovato accoglimento; la volontà di collaborare ad una positiva conclusione dei lavori della Commissione, non preclude, né limita l'ampiezza complessiva di una manovra istituzionale essenziale per le sorti della democrazia nel paese.

La relazione della Commissione non può quindi costituire una sorta di transazione conclusiva rispetto alle molte questioni a suo tempo sollevate, che il gruppo socialista non intende lasciare definitivamente irrisolte.

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

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.

Lo schema di relazione in buona parte registra questa schizofrenia che ha carat-

terizzato il dibattito e che ha comportato una pericolosa scollatura tra analisi sistemiche dei malesseri che registra l'ordinamento italiano e soluzioni capaci di fronteggiare tali disfunzioni nella loro reale portata.

Appare pertanto intellettualmente onesto e politicamente corretto il giudizio conclusivo che il Presidente ha dato dei lavori di questa Commissione, allorché ha parlato di « riforma possibile », contrapponendo implicitamente la riforma possibile ad una grande riforma, e sottolineando come, in questi mesi, si sia stati soprattutto costretti a fare l'inventario delle molte indisponibilità a trattare e delle poche disponibilità a intendersi, quasi sempre registrate intorno a questioni che, comprensibilmente, non toccavano il complesso delle convenienze fondamentali delle varie parti politiche.

Per avviare una incisiva iniziativa di rinnovamento delle istituzioni occorrono condizioni politiche eccezionalmente favorevoli, un clima politico caratterizzato da un alto grado di affidabilità reciproca, nonché maggioranze solide ed in ogni caso capaci di costruire prospettive di governo di lungo periodo. Registrare realisticamente l'inesistenza allo stato di tali condizioni, e quindi arrendersi di fronte alla evidenza dei fatti, non significa però non continuare a guardare alla grande riforma come ad una ineludibile necessità politica per il sistema.

Qualche significativo passo avanti potrà essere compiuto con il pacchetto di proposte che la Commissione esiterà, anche se ancora è assai lontano il conseguimento dell'obiettivo di una grande riforma intesa come definitiva soluzione degli annosi problemi che connotano in modo assolutamente peculiare la crisi del sistema politico italiano.

Le più forti e comprensibili resistenze in direzione di incisivi cambiamenti si sono registrate con riferimento alle proposte che interessavano i caratteri fondamentali della forma di governo; con riferimento cioè a quelle proposte che toccavano il sistema delle convenienze, dei

vantaggi, delle abitudini delle varie forze politiche.

Obiettivo fondamentale del gruppo socialista non è il cambiamento della forma di governo parlamentare, ma all'opposto lo sforzo di consentire al sistema di compiere una corretta evoluzione in senso parlamentare, allentando la morsa di quelle pratiche consociative, che costituiscono il nucleo duro della Costituzione materiale.

In questo senso la Commissione ha compiuto un lavoro utile in materia di fonti normative, con particolare riferimento al potere normativo del Governo. Appare inoltre congruo, 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.

Tali rimedi tuttavia 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 di governo, prevedendo come regola il voto palese. Non si tratta tanto di un rimedio volto a compattare maggioranze riottose ma a favorire un processo di chiarificazione dei rapporti politici per far corrispondere gli intenti ufficialmente manifestati dai partiti ai comportamenti concretamente seguiti poi dai loro parlamentari.

Non appare, anche a voler prendere per buone tutte le giustificazioni di solito invocate, plausibile che di fronte alle volontà ufficiali manifestate dai partiti e ai diversi 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 debba 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.

Che senso ha più, in particolare, consentire al Presidente del Consiglio la libertà di scegliersi i ministri se questi poi si trova sottoposto alle insidie dei gruppi di pressione che volessero manifestare scontento per le scelte fatte della Presidenza del Consiglio?

Sulla evoluzione della forma di governo nel senso indicato ha una grande influenza il sistema elettorale. Non è tuttavia pensabile in una situazione come l'attuale, caratterizzata da grande competitività tra i partiti, poter modificare la legge elettorale o nel senso di rendere automatica la formazione delle maggioranze o nel senso di semplificare il pluralismo partitico.

E, purtuttavia, dei tre obiettivi che è possibile conseguire modificando la legge elettorale, quello della stabilità, quello della moralizzazione della vita politica e quello della riqualificazione del personale politico, escluso il primo per le difficoltà rilevate, sono conseguibili gli altri due, anche attraverso le proposte contenute nello schema di relazione.

Occorre tuttavia a tal fine risolvere la questione della democratizzazione della vita interna dei partiti, soprattutto con riferimento a scelte 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 in 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, di Governo, alla crisi del partito politico.

La crisi di sfiducia dei cittadini determina, come immediata reazione, una sempre più diffusa avversione nei confronti della partitocrazia e quindi dei partiti. Né modifiche anche serie alla legge sul finanziamento pubblico potranno produrre benefici duraturi sul versante della vita interna dei partiti, se non accompagnate da interventi capaci di precisare regole che disciplinino l'attività interna dei partiti, soprattutto nella parte nella quale essa esprime decisioni assai rilevanti per

il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Una riforma del diritto dei partiti che restituisca legittimazione e pienezza di rappresentatività al sistema dei partiti politici nel suo insieme, non deve necessariamente passare attraverso l'adozione di uno statuto tipo o una compressione degli spazi di libertà che derivano ai partiti dalla loro qualità di soggetti disciplinati dal diritto privato. Occorre tuttavia porre regole certe e conoscibili — la cui non osservanza sia controllabile e quindi preveda precise sanzioni — soprattutto in materia di attività di proselitismo, selezione del gruppo dirigente, tutela delle minoranze, controllo contabile e 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. Il sistema di finanziamento dei partiti dovrebbe essere riformulato affidando i bilanci a revisori indipendenti, e separando la politica dai finanziamenti (con conseguente evidente vantaggio per l'immagine dei partiti), affiancando al partito una fondazione che costituisca il suo soggetto 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 fintantoché non verranno adeguatamente compressi i costi della politica, sia con riferimento alle spese dei partiti, che con riferimento alle spese elettorali. 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 provengono dallo Stato e quelle che provengono dalla società.

Un effetto non secondario di deterrenza all'incremento delle spese dei partiti, richieste 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 sensibile contenimento delle spese dei partiti potrebbe aver luogo inoltre attraverso una razionalizzazione delle spese elettorali.

Passando ad affrontare le tematiche inerenti la magistratura, considera grave l'atteggiamento tenuto in Commissione 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, nonché di sistematiche devianze nel comportamento dei singoli magistrati, evidentemente le ritengono funzionali ad un complessivo disordine che andrebbe mantenuto nei rapporti tra i poteri statali. Il problema oggi non è solo quello di fronteggiare gli eccessi di politicizzazione, bensì tutti i fattori, e la politicizzazione è uno di essi, che hanno determinato minore autorevolezza e minore credibilità dei giudici.

Se i fattori delle disfunzioni sono molteplici, non appare pertanto congruo tentare di fronteggiarli, scaricando le responsabilità dei guasti sull'eccesso di attività politica dei giudici e quindi sull'esigenza che essi vi vengano sottratti nella forma prevista dall'articolo 98 della Costituzione.

Nel disegno costituzionale l'amministrazione della giustizia non è spazio aperto a progettazioni di indirizzo politico, che trovano invece collocazione altrove, nelle istituzioni della società civile politicamente rappresentative ed all'interno dei pubblici poteri politicamente responsabili.

Non è pensabile che, in un'opera di rilettura della Costituzione, che tenga conto delle inadempienze più clamorose, non si affronti il problema della pratica attuazione dell'articolo 24, al fine di garantire un serio accesso alla giustizia a tutti i cittadini, o non ci si ponga il problema del risarcimento del danno dovuto a errore.

Sottolinea poi la necessità di prevedere con chiarezza la responsabilità del giudice, nonché di predisporre efficaci rimedi tendenti ad adeguare la composizione del Consiglio superiore della magistratura al-

l'obiettivo di recuperare una funzione di equilibrio, da tempo compromessa, nel governo dell'ordine giudiziario.

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

Desidera poi rilevare che un maggior coraggio propositivo della Commissione, con riferimento ai nodi che attengono alla grande riforma della pubblica amministrazione, certamente non avrebbe incontrato le resistenze e gli egoismi che si sono registrati allorché si affrontavano le tematiche afferenti la forma di Governo.

Lo schema di relazione non affronta sufficientemente la questione del rafforzamento della burocrazia e dei vertici della pubblica amministrazione, limitandosi a disciplinare la costituzionalizzazione dei sottosegretari. Occorrerebbe forse prevedere la possibilità di creare in ciascun dicastero, la figura del segretario generale, al quale facesse capo l'intera piramide burocratica. Non si tratterebbe di creare nuovi impedimenti, bensì di disegnare con maggiore nettezza l'ambito delle diverse competenze. Pericolose inoltre appaiono le

disposizioni previste in materia di assunzioni nella pubblica amministrazione.

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 interesse in Parlamento.

Concludendo, osserva che non è attraverso regole che tendano a garantire la moralità individuale che si può aspettare il buon governo; esso può solo dipendere dalle buone leggi e da una coraggiosa opera di riforma delle istituzioni.

Il Presidente BOZZI, non essendovi altri iscritti a parlare, dichiara chiusa la discussione sullo schema di relazione conclusiva.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il deputato ANDREATTA ritiene che il metodo di conclusione dei lavori debba costituire oggetto di riflessione in Commissione e chiede che venga discusso nella prossima seduta.

Il Presidente BOZZI si riserva di consultare, anche a questo riguardo, i gruppi parlamentari rappresentati in Commissione.

La Commissione sarà convocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,15.