

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme Istituzionali

MARTEDÌ 29 GENNAIO 1985, ORE 9. —  
Presidenza del Presidente BOZZI.

#### VOTAZIONE SULLA RELAZIONE CONCLUSIVA.

Si passa alle dichiarazioni di voto sul complesso della relazione conclusiva.

Il deputato RUSSO sostiene che la debolezza di questa Commissione è dovuta alla incapacità delle forze politiche di presentare un progetto in grado di raccogliere consensi in questa sede e nel Paese.

Non bisogna inoltre sottovalutare che, nella relazione, viene proposta l'introduzione di alcuni meccanismi che si muovono in direzione di una democrazia governante, attraverso un maggiore controllo del Governo sul Parlamento, il cui ruolo verrebbe gravemente messo in discussione qualora queste proposte venissero accolte. Il gruppo di democrazia proletaria ha ritenuto invece opportuno farsi portatore dell'esigenza di aprire il sistema alla domanda sociale.

Osserva poi che nella relazione ci si limita a proporre il *referendum* consultivo, dando vita ad ipotesi sbilanciate sul versante del Governo e non rispettando il principio - più volte sottolineato - dei

freni e contrappesi. Su numerose questioni sono mancati contributi innovativi, in particolare sui temi della pace e della sicurezza riguardo ai quali era necessario rompere la internazionalizzazione e la militarizzazione delle scelte politiche: solo in tal modo sarebbe stato possibile scardinare la sede dei poteri occulti e la clandestinizzazione della politica.

Fa poi osservare al collega Labriola che non è certamente accettando il *referendum* propositivo che si mette in discussione il principio di rappresentanza del Parlamento; le proposte scaturite in Commissione per arginare la crisi della rappresentanza si sono mosse nella logica dei partiti, dei quali il gruppo di democrazia proletaria ritiene necessario intaccare il monopolio. Ricorda poi ad esempio le proposte pervenute dal movimento delle donne, e ribadisce l'opposizione ad introdurre nell'articolo 39 qualsiasi modifica volta a controllare l'attività del sindacato.

Dopo aver dichiarato di non aver obiezioni di principio alla introduzione del voto palese, fa presente tuttavia che, in un Parlamento dominato dalla partitocrazia, il voto segreto garantisce l'indipendenza dei parlamentari nei confronti dei partiti.

Dopo aver dato atto al Presidente dello sforzo fatto in questi mesi e della saggezza con la quale ha condotto i lavori, preannuncia il voto contrario del suo gruppo e la presentazione di una relazione di minoranza.

Il senatore VASSALLI preannuncia il voto favorevole del gruppo socialista, pur non negando che nella relazione esistono alcune carenze: mancano infatti riforme radicali delle strutture e modifiche del sistema elettorale, ma ciò non è certo da imputarsi al Presidente, bensì alle forze politiche che non sono state in grado di raggiungere un accordo.

Dopo aver espresso apprezzamento per le motivazioni che hanno animato la risoluzione Scoppola, pur non ritenendo convincenti le formule in essa proposte, pone in evidenza la mancanza di una incisiva riforma dei partiti. Considera invece con interesse le proposte di strumenti atti a realizzare la democrazia governante ed il voto palese, argomenti che hanno certamente favorito l'assenso del gruppo socialista alla relazione.

Si dichiara invece perplesso sull'eccesso di norme costituzionali a scapito della legislazione ordinaria, facendo presente che sarebbe forse stato più opportuno limitare le riforme istituzionali alla struttura ed al funzionamento degli organi ed alle loro procedure.

Il senatore PASQUINO sostiene che la relazione conclusiva non lo soddisfa, in quanto colma di compromessi al ribasso, che ciononostante non sono riusciti ad evitare 80 emendamenti dei gruppi della maggioranza pentapartitica, che per il loro numero e per la loro portata, delegittimano effettivamente il contenuto delle proposte di riforma.

La relazione porta con sé ambiguità irrisolte di impostazione e di prospettiva, non riuscendo nell'intento di fornire una visione organica e sistematica delle riforme da fare. Decisivo, infine, per il giudizio negativo è il fatto che la filosofia istituzionale che affiora nella relazione, invece

di capovolgere la tendenza all'espropriazione politica dei cittadini ad opera dei partiti, mira ad un accentramento di potere nei vertici istituzionali ed extra-istituzionali.

Ritiene quindi doveroso richiamare la proposta di riforma della rappresentanza politica presentata anche a nome del collega Milani, relegata, nella relazione, nell'ambito delle proposte di riforma elettorale.

In Commissione non vi è stato nessun dibattito su tale proposta, che contiene una filosofia politica delle istituzioni opposta a quella della fluttuante e incoerente maggioranza che si appresta a sottoscrivere la relazione conclusiva. Tale proposta incideva sul rapporto specifico fra Parlamento e Governo, togliendo alle segreterie dei partiti la possibilità di manovrare per la creazione di governi e il loro disfacimento senza nessun ossequio alle preferenze degli elettori e senza neppure il rispetto del principio di maggioranza. Inoltre, attribuiva all'opposizione, anch'essa elettoralmente legittimata, in un Parlamento monocamerale, un reale potere di controllo e una presenza incisiva quale alternativa praticabile, costretta ad essere propositiva. Creando un governo di legislatura, essa inoltre suggeriva anche soluzioni possibili al problema della comparsa di esigenze non prevedibili al momento delle elezioni attraverso un potenziamento delle forme di *referendum*, e il potenziamento della proposta d'iniziativa popolare da esaminarsi dal Parlamento entro diciotto mesi, pena un *referendum* deliberativo su di essa. Ma il governo deve anche poter governare, persino attraverso l'uso — anche se rigorosamente limitato — dei decreti-legge. In questo ambito, ma solo in questo, il voto dei parlamentari può essere palese sulle leggi di spesa e sui decreti, purché ai parlamentari venga riconosciuta la possibilità di esprimere adeguatamente le loro posizioni all'interno dei partiti, e di fronte ai loro elettori. Di qui l'irrinunciabilità del terzo comma dell'articolo 49 e l'esigenza che si svolgano, nel rispetto dell'identità dei singoli partiti, elezioni primarie, secondo moda-

lità elastiche, per la designazione dei candidati.

Nella misura in cui si rafforza il circuito Parlamento-governo, è importante ampliare il decentramento politico.

Dopo essersi espresso a favore della Camera delle regioni, nonché del voto inteso non più come dovere ma solo come diritto, preannuncia il voto contrario e la presentazione di una relazione di minoranza.

Il deputato RIZ preannuncia il voto contrario, quale critica al progetto generale di riforma, impostata su un più rigido accentramento unitario del potere politico nelle istituzioni dello Stato, anche sulla base di una opinione sostenuta da gran parte dei responsabili della politica del paese. Partendo da queste premesse, la riforma servirà a ben poco poiché priva di un equilibrato rapporto tra Stato e regione, del riconoscimento del diritto alla diversità nel rispetto dei principi pluralistici.

Preannuncia poi la presentazione di una relazione di minoranza, sostenendo che nulla è stato fatto per le regioni, ponendole in situazione di grave disagio e difficoltà: mancano l'autonomia finanziaria, il decentramento legislativo, la definitiva ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni, la revisione e la semplificazione dei meccanismi di controllo dello Stato, la previsione che le decisioni della Corte costituzionale riguardanti impugnative di leggi regionali da parte dello Stato debbano essere pubblicate entro un anno, la revisione dei meccanismi di controllo degli atti amministrativi, il passaggio alle regioni della competenza legislativa per quanto concerne i gruppi etnici e linguistici, la previsione di un Senato quale Camera delle regioni, l'assestamento del quadro di autonomia delle regioni a statuto speciale, la partecipazione delle province autonome di Trento e Bolzano alla formulazione delle direttive CEE e la diretta attuazione delle stesse nelle materie di loro competenza, la revisione a fondo dell'impianto dei ministeri indispensabili per il rilancio delle regioni, l'at-

tuazione degli accordi internazionali che concernono l'autonomia regionale.

Concludendo sottolinea che, per le sue caratteristiche pluralistiche, l'Italia sarebbe predestinata ad essere uno Stato federale, ciò che le attribuirebbe una posizione privilegiata.

Il deputato FRANCHI, pur non sottovalutando il lavoro svolto fino ad oggi, rimprovera alla Commissione di aver rifiutato il dibattito sul sistema politico, del quale non è stata messa in luce la inadeguatezza in rapporto alla società attuale. Molti paesi mettono in opera numerosi correttivi per eliminare i mali del sistema democratico parlamentare, le cui carenze sono insite piuttosto nella struttura che nella gestione.

Questa Commissione avrebbe dovuto dare vita ad una democrazia nuova, in grado di valorizzare l'individuo nei confronti dei partiti; sono mancate invece le premesse per rendere concreto l'esercizio della sovranità popolare che avrebbe reso più facile la governabilità, nonché una modifica del modello di partito.

Si dichiara nettamente contrario all'introduzione del voto palese, che considera una forzatura; si dichiara invece favorevole al monocameralismo o, in via subordinata, ad un bicameralismo nettamente differenziato, lamentando poi la mancanza di precise indicazioni in materia regionale.

Riconosce infine l'esistenza di una contraddizione - tuttavia puramente apparente - tra il sostegno dato dal gruppo del MSI-destra nazionale alla tesi della proporzionale pura e la richiesta di elezione diretta del Capo dello Stato; in realtà la proporzionale pura si rivela indispensabile in questo sistema parlamentare, mentre in un sistema diverso si potrebbe prendere in considerazione la formula maggioritaria.

Preannuncia quindi il voto contrario del gruppo del MSI-destra nazionale e la presentazione di una relazione di minoranza.

Il senatore SCOPPOLA, parlando a titolo personale, preannuncia la sua asten-

sione, motivandola con le carenze esistenti nella relazione, in particolare per quanto attiene la ridefinizione del sistema elettorale, la riduzione significativa del numero dei parlamentari, la responsabilità dei magistrati; si è realizzato tra i partiti un compromesso al ribasso, tuttavia ancora insufficiente a saldare il quadro dei consensi che si coagularono intorno alla Costituzione del '48. La proposta contenuta nella relazione inoltre — sul piano politico — si presenta funzionale all'attuale stagione politica che vede l'iniziativa dei partiti minori e la subalternità di quelli maggiori, bloccati dalle reciproche esclusioni, anche sul terreno istituzionale.

Esprime poi preoccupazione, ritenendo non positivo questo indirizzo per il futuro della democrazia italiana.

Il deputato BATTAGLIA preannuncia il voto favorevole del gruppo repubblicano, ritenendo di particolare importanza le proposte presenti nella relazione, specie per quanto concerne i due principali punti di disfunzione del sistema, il Parlamento e il Governo. Vi sono tuttavia alcuni temi, quali ad esempio quello della delegificazione, per i quali avrebbe preferito formule più semplici e l'articolo 81, che valuta positivamente nel suo complesso, anche se più vicino alla legislazione ordinaria che a quella costituzionale.

La relazione costituisce un sicuro passo avanti verso quell'impegno di revisione costituzionale che considera particolarmente urgente.

Preannuncia la presentazione di una risoluzione, della quale è cofirmatario insieme al collega Ruffilli, volta a specificare i punti di attacco prioritari che hanno trovato in Commissione un consenso sufficientemente ampio, ed a suggerire al Parlamento l'opportunità di una sessione costituzionale e regolamentare.

Lamenta che da parte del gruppo comunista e del gruppo socialista non vi sia stata disponibilità per una conclusione più stringente dei lavori, pur comprendendone i motivi, anche in relazione alla situazione politica ed alle tensioni manifestatesi negli ultimi giorni; nella condizione politica

odierna non intende quindi insistere per la votazione della risoluzione, che desidera tuttavia sia allegata agli atti.

Il progetto delineato nella relazione appare sufficientemente importante per garantire al Paese una riforma sostanziale; per questi motivi ritiene di poter esprimere un giudizio sostanzialmente positivo, pur se con alcune riserve.

Il deputato SPAGNOLI rileva che non è difficile cogliere nei giudizi che da più parti sono stati espressi un senso diffuso di insoddisfazione per i risultati del lavoro della Commissione, spesso dettato da considerazioni diverse ed anche opposte.

Il gruppo comunista pone al centro di una valutazione complessivamente negativa dei risultati conseguiti dalla Commissione il fatto di avere abbandonato un metodo, che era stato alla radice della costruzione costituzionale che da quarant'anni regge la struttura democratica del Paese. Ricorda che fin da quando nel corso dell'VIII legislatura venne iniziato alla Camera il dibattito sulle mozioni presentate per la costituzione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, venne riconosciuto che il rinnovamento istituzionale non poteva essere considerato secondo un'ottica di maggioranza di Governo, sfuggendo alla fondamentale esigenza di individuare quei problemi in cui potessero riconoscersi tutti i partiti che avevano dato vita alla Costituzione.

Certo non vi è da stupirsi che nel dibattito che ebbe luogo in questa legislatura, emergessero divaricazioni e divergenze su punti rilevanti, a partire dall'analisi delle ragioni della crisi e dalla visione di un impianto organico di interventi da operare nel quadro delle grandi scelte e delle strutture portanti della Costituzione, e che il confronto sulle diverse posizioni espresse dalle forze politiche dovesse essere ampio e aspro.

I risultati di questo confronto furono numerosi e di notevole rilievo: non solo si registrarono convergenze vastissime, pressoché unanimi, su importanti argomenti, ma, per molti altri, ulteriori sforzi avrebbero potuto condurre ad allargare il

quadro di riforme che, in quanto sostenute da un largo consenso, potevano già essere rimesse alle Assemblee per essere tradotte in norme.

Nella prima relazione della Commissione ai Presidenti delle Camere questi punti di convergenza venivano esposti in modo dettagliato, dando vita ad un quadro di riforma che avrebbe potuto divenire ancora più nutrito nel corso dei mesi successivi: altrettanto puntualmente venivano descritte le posizioni divergenti su cui occorreva ancora lavorare.

Purtroppo, dopo le ferie estive, questo metodo utile e proficuo è stato abbandonato: sono state predisposte successive relazioni fondate su proposte di riforma avanzate indipendentemente dal livello di consenso o dall'esistenza di maggioranze politicamente sufficienti.

Ritiene che il metodo seguito in quest'ultima parte dei lavori della Commissione sia stato errato e negativo. Fino all'ultimo il gruppo comunista ha chiesto di lavorare sui temi su cui si erano riscontrate larghe convergenze, al fine di poter presentare alle Camere un complesso di proposte che avrebbero potuto tradursi rapidamente in riforme, nel corso di una sessione istituzionale nella quale potessero essere portate a termine anche riforme già da tempo all'esame del Parlamento.

Sarebbe stato in tal modo possibile dare un segno positivo, registrando risultati innovativi di notevole ampiezza e di indubbio beneficio per lo stato generale delle istituzioni.

Considera grave il fatto che il metodo proposto dal gruppo comunista sia stato rifiutato senza motivazione.

Per questo motivo, il giudizio sul metodo assume per il gruppo comunista un rilievo determinante ai fini della valutazione complessiva dei risultati dei lavori della Commissione e della relazione conclusiva sulla quale dovrà esprimere il suo voto, anche perché le scelte che si sono volute compiere, sotto il peso di pressioni che costituivano il riflesso di contin-

genti situazioni politiche, hanno condotto ad un documento, in cui le proposte sono crivellate da osservazioni e riserve provenienti da varie parti, e sui temi più diversi, che ne mettono in evidenza il carattere precario e finiscono per soffocare i più rilevanti punti di convergenza, che avrebbero dovuto essere estrapolati e presentati come primo pacchetto di proposte di riforme istituzionali. Il quadro di dissenso diffuso che emerge dalla relazione, è la prova dell'esito negativo di una linea che, pur di consentire che venissero inserite determinate proposte, condurrà alla votazione di un documento zeppo di contrasti e di riserve, e per questo minato nella sua credibilità.

La critica al metodo si accompagna alla critica di merito alle soluzioni e alle proposte inserite nella relazione.

La forzatura della proposta di costituzionalizzazione del voto palese ne è l'esempio più rilevante. Una forzatura innanzitutto perché la mozione istitutiva sottolineava per questa materia la riserva di regolamento, ponendo un limite alla competenza della Commissione, che si è voluto surrettiziamente aggirare. In tal modo è stato inferto un duro colpo alla politica dei due tavoli, dando luogo a tensioni rilevanti.

È illusorio d'altra parte pensare di risolvere in tal modo la questione del voto palese e del voto segreto, per la quale una seria e reale soluzione va pazientemente ricercata piuttosto nella sede propria della Giunta per il regolamento.

Osserva poi che — respinta senza una seria motivazione la proposta comunista per un assetto monocamerale — la soluzione proposta della relativa differenziazione delle funzioni tra le due Camere si presenta debole e contraddittoria.

È ormai largamente diffuso il convincimento sulla estrema difficoltà di separare la funzione di controllo da quella legislativa, e di impedire all'organo che produce le leggi che riguardano l'azione statale di esercitare il controllo sugli enti cui queste si riferiscono. È quindi dav-

vero contraddittorio pensare di separare la produzione normativa dal controllo sulla attuazione delle leggi prodotte.

Quanto al Governo i progressi che sono stati compiuti in ordine alla fiducia al Presidente del Consiglio e alla prevalenza dell'elemento programmatico nella sua funzione, sono stati in parte rimessi in discussione, mentre l'organizzazione e la struttura del Governo hanno avuto ben scarsa considerazione.

Nella sostanza, le materie della efficienza della organizzazione delle strutture del Governo e della pubblica amministrazione, hanno trovato una limitata considerazione nella relazione, mentre l'attenzione è stata rivolta assai più che al miglioramento della funzionalità delle istituzioni, alla ripartizione del potere. Una volta respinta la modifica elettorale proposta dalla DC, ha finito per prevalere un indirizzo diretto all'acquisizione di potere del Governo a spese del Parlamento, con uno spostamento degli equilibri verso un decisionismo che appare sempre più in contrasto con le esigenze proprie di una società complessa e articolata. Questo è il segno predominante che caratterizza la relazione ed in questa direzione hanno operato le più forti pressioni, tese a ricavare vantaggi immediati, mentre una serie di problemi di grande rilievo, dalle autonomie al governo dell'economia, dai problemi dei partiti alla questione morale, sono stati trattati rapidamente, senza adeguati approfondimenti e riflessioni.

Nella sostanza manca una risposta valida alla crisi delle istituzioni, alle disfunzioni dello Stato, alla esigenza di un profondo rinnovamento anche morale, alla espansione abnorme dei partiti politici, nei cui confronti le formule proposte sollevano invece fondate preoccupazioni in ordine alla tutela della loro autonomia in momenti importanti della loro attività interna. E non è stato positivo il fatto che sul terreno elettorale non abbia potuto trovare adeguati consensi la proposta di una modifica che incidesse sul sistema delle preferenze, fonte di profondi inquinamenti e di vere e proprie degenerazioni.

Alla luce di questi risultati appare ancor più grave il fatto che si sia voluto abbandonare un modo di procedere che anziché esasperare ed estendere le divergenze, si proponeva di costruire soprattutto consensi, con una impostazione volta a fare delle riforme istituzionali un processo che, secondo un disegno organico, sapesse affrontare anche più nel concreto i punti principali di una riforma che volesse davvero incidere nella realtà.

L'abbandono della impostazione iniziale ha portato quindi a risultati ampiamente insoddisfacenti, nonostante l'indubbio personale impegno profuso con generosità del Presidente Bozzi. Il gruppo comunista, che a quella impostazione è rimasto sempre profondamente legato perché convinto della assoluta miopia e pericolosità di operare fratture e divisioni in un'opera di revisione costituzionale, tra le forze che stipularono il patto su cui si è fondata la Repubblica, intende oggi assumere una posizione che vuole innanzitutto sottolineare non solo una protesta, ma anche una precisa collocazione da affermare nei confronti di forze che pensano di poter procedere sul terreno difficile delle riforme istituzionali, con maggioranze risicate e con profonde fratture. Il gruppo comunista non parteciperà quindi alla votazione della relazione conclusiva, perché insoddisfatto dei risultati concreti cui si è pervenuti e preoccupato per le conseguenze che ne potranno derivare, in relazione alle aspettative della opinione pubblica.

I comunisti hanno creduto in questa Commissione, fornendo un contributo di idee e di partecipazione che nessuno - si augura - vorrà disconoscere. Tuttavia, proprio perché convinto che la riforma delle istituzioni debba procedere, il gruppo comunista non vuole limitarsi solo ad un giudizio più o meno negativo sui risultati del lavoro della Commissione; l'impegno sulle riforme istituzionali dovrà proseguire con altri strumenti più idonei; ma sarebbe davvero una iattura se si pensasse di modificare la Costituzione o i regolamenti parlamentari, cercando di raggranellare

maggioranze stentate. La non partecipazione al voto del gruppo comunista non è quindi sintomo di disimpegno, bensì di impegno più grande e soprattutto è l'invito alle forze politiche che hanno contribuito a stendere la Costituzione, a non lasciarsi irretire da interessi contingenti, con occhio rivolto solo alla utilità dell'oggi.

#### SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il deputato GITTI osserva che, con la dichiarazione di voto del collega Spagnoli, è emerso un fatto nuovo: la non partecipazione al voto del maggior gruppo di opposizione, motivata non come disimpegno bensì come protesta.

Dopo aver ricordato che il gruppo DC ha sempre cercato di seguire un metodo di lavoro capace di rafforzare il consenso manifestatosi sulla Costituzione del '48, fa presente che la dichiarazione del collega Spagnoli non può cadere nel vuoto: sarebbe infatti un grave errore se la relazione venisse licenziata con un consenso più ristretto e quindi in posizione di arretramento rispetto alla Costituzione del '48.

La risoluzione preannunciata dai colleghi Ruffilli e Battaglia, che anch'egli ha sottoscritto, potrà forse contribuire a coagulare un consenso più vasto: chiede perciò un momento di riflessione, appellandosi anche alla sensibilità politica del Presidente, nell'auspicio di far recedere il gruppo comunista dalle sue posizioni.

Il Presidente BOZZI esprime sorpresa per la durezza della dichiarazione del deputato Spagnoli, dopo quattordici mesi di collaborazione durante i quali il gruppo comunista ha dato un ampio contributo ai lavori della Commissione.

Il deputato LABRIOLA concorda con la richiesta di una pausa di riflessione formulata dal collega Gitti.

Il Presidente BOZZI sospende la seduta per 30 minuti.

*(La seduta, sospesa alle 11,15, è ripresa alle 11,50).*

Si riprende la discussione.

Il Presidente BOZZI avverte che sono state presentate le seguenti risoluzioni:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, sulla base della relazione conclusiva presentata dal Presidente per l'impostazione di un incisivo disegno di riforma istituzionale, delle divergenze in essa precisate, e della corretta specificazione dei punti richiedenti ulteriori approfondimenti ed accordi,

invita il Parlamento ad avviare nei tempi più rapidi, con una apposita sessione di lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte dalla Commissione, attraverso la presentazione di una specifica proposta di legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari, in vista di giungere, in particolare, alla compiuta razionalizzazione della posizione del Governo in Parlamento, anche per quanto riguarda il ruolo del voto palese;

sottolinea l'opportunità che il Parlamento valorizzi i punti di attacco individuati dalla Commissione, per l'avvio della riforma istituzionale e costituzionale, ed in particolare:

1) il riassetto delle funzioni del Parlamento e del Governo con il rafforzamento del ruolo e dei compiti propri dell'uno e dell'altro, attraverso:

a) un bicameralismo differenziato, con la previsione di leggi bicamerali e monocamerali, con il potenziamento della funzione di controllo in capo al Senato, e con la partecipazione paritaria delle due Camere per la funzione di indirizzo politico;

b) l'articolazione del sistema delle fonti normative, con un equilibrato processo di delegificazione, con la limitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza e con l'attribuzione al Governo della possibilità di ottenere tempi certi di esame e di decisione per progetti di legge qualificanti dell'azione governativa, con la puntualizzazione di un apposito potere regolamentare del Governo e con la precisazione di un equilibrato rapporto fra legge e contratto;

c) il rafforzamento dell'efficacia dell'azione di Governo, con il consolidamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, sulla base del rapporto fiduciario diretto con le Camere, dell'introduzione del Consiglio di Gabinetto e della possibilità di revoca dei ministri;

d) la ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione di vincoli connessi alle leggi di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio della legge per la violazione dell'articolo 81;

2) l'adeguamento dei diritti e dei doveri del cittadini alla maturazione della società italiana e allo sviluppo delle esigenze di partecipazione democratica attraverso:

a) nuove formulazioni in materia di eguaglianza tra uomo e donna, libera manifestazione del pensiero, diritto alla salute, tutela dell'ambiente;

b) potenziamento degli strumenti di partecipazione, a livello di iniziativa popolare delle leggi e di *referendum*;

c) istituzione del difensore civico, a garanzia del cittadino contro gli abusi della pubblica amministrazione;

d) tutela degli interessi diffusi nei procedimenti giudiziari e nei procedimenti amministrativi;

auspica la rapida conclusione dei lavori in corso nelle Giunte per il regola-

mento delle Camere, per la revisione complessiva dei regolamenti parlamentari;

auspica altresì la sollecita presentazione da parte del Governo dei disegni di legge in elaborazione per la riforma degli ordinamenti amministrativo e giudiziario;

invita le forze politiche ad avviare il chiarimento delle implicazioni delle riforme istituzionali, a proposito di un riordino del sistema elettorale, che, nel rispetto del principio della proporzionale, accresca la capacità di scelta dell'elettorato nei confronti dei candidati e nei confronti degli uomini e dei programmi di Governo ».

RUFFILLI, BATTAGLIA, GITTI, COVI.

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, a conclusione dei propri lavori, sulla base della relazione conclusiva presentata dal Presidente, delle relazioni di minoranza e delle altre risultanze emerse, invita il Parlamento ad avviare nei tempi più rapidi, con una apposita sessione di lavori, il dibattito sulla revisione costituzionale ».

FRANCHI, RASTRELLI.

Il senatore PERNA, dopo aver espresso apprezzamento per lo sforzo dei colleghi che hanno formulato e sottoscritto la risoluzione Ruffilli, fa presente che in sostanza, essa riassume il contenuto della relazione; il gruppo comunista quindi non intende modificare la sua decisione di non partecipare al voto.

Il senatore SCHIETROMA osseva che l'operato della Commissione si è concretizzato in uno sforzo pregevole, impegnativo ed organico, attraverso un serio esame di numerosi problemi per alcuni dei quali, come ad esempio il bicameralismo, la *deregulation*, la limitazione delle spese elettorali, sono state individuate soluzioni che appaiono condivisibili. Nonostante questo approccio di fondo improntato a notevole equilibrio, ritiene tuttavia che nell'operare la riforma occorra muoversi con i piedi di piombo, poiché l'attuale disegno

costituzionale appare quello più adeguato alla democrazia italiana.

Sottolinea poi i rischi connessi alla espansione del ruolo del *referendum* ed esprime preoccupazione per la riduzione del numero dei parlamentari, per l'obbligo del Parlamento di pronunciarsi entro due anni sui progetti di legge di iniziativa popolare, per l'estensione tassativa della riserva di assemblea a tutti i progetti di legge che comportino nuove e maggiori spese.

Per quanto concerne la riforma della pubblica amministrazione, che — a suo avviso — era forse la più urgente, osserva che il rapporto Giannini appartiene ormai quasi alla preistoria: esiste infatti una deliberazione del Senato, sottoscritta da tutti i partiti, alla quale hanno fatto seguito il rapporto Formez e la successiva conferenza nazionale *ad hoc*: a questo punto sarebbe stato opportuno operare una scelta precisa circa il tipo di Governo, occasione di una scelta politica che la Commissione ha perduto.

Dopo aver espresso l'apprezzamento per il lavoro svolto dal Presidente, preannuncia l'astensione del gruppo socialdemocratico.

Il senatore FOSSON, dopo aver dato atto al Presidente dello sforzo compiuto in questi mesi alla ricerca dei punti di più larga convergenza, osserva che per un momento si era forse creata l'illusione che la Commissione potesse lavorare svincolata dai partiti, ma ciò tuttavia non è accaduto: esprime quindi la preoccupazione che anche il Parlamento dovrà limitarsi, di fatto, alla ricognizione di ciò che è possibile al momento attuale.

Prende atto con soddisfazione che alcuni dei problemi da lui sollevati sono stati recepiti nella relazione; non lo sono stati invece quelli relativi alle autonomie regionali. Ricorda con interesse le conclusioni — che ritiene di poter condividere — a cui è pervenuto il Convegno recentemente organizzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali; si chiede tuttavia quanti, fra i parlamentari,

siano disponibili ad impegnarsi per attuarle.

L'atteggiamento degli organi centrali di Governo sta mettendo in crisi anche le regioni a statuto speciale, oltre a quelle a statuto ordinario; l'articolo 116 della Costituzione è rimasto in buona parte inattuato, aggravando il centralismo e le spinte burocraticistiche di coloro che tendono a negare la realtà regionale. Dopo aver ribadito la necessità di trasformare il Senato in una Camera delle regioni, e nella convinzione della insufficienza della proposta della Commissione in materia di potenziamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, preannuncia il voto contrario. Comunica inoltre di aver trasmesso agli uffici la proposta dell'*Union Valdotaïne* dal titolo «Linee di riforma del sistema costituzionale italiano» che chiede venga allegata alla relazione.

Il deputato LABRIOLA, a nome del gruppo socialista, pur rispettando le osservazioni del collega Spagnoli, intende far rilevare che il metodo seguito dal Presidente Bozzi non è stato quello di evidenziare ristretti punti di maggioranza, bensì di prospettare, attraverso un'opera mediatrice, le varie posizioni emerse in Commissione: ad esempio il *referendum* consultivo è stato inserito nella relazione, nonostante registrasse soltanto l'adesione di una minoranza, proprio al fine che nessun gruppo potesse lamentare una totale assenza delle posizioni da lui prospettate.

Per quanto concerne la risoluzione Scoppola, fa presente che non vi è stato alcun veto sostanziale o formale, ma solo la volontà di procedere ad una riabilitazione delle istituzioni, senza modificare i valori complessivi del sistema politico.

Considera con reale preoccupazione la decisione del gruppo comunista di non partecipare al voto, che non risulta certo indifferente alla valutazione politica del gruppo socialista che la considera anzi una dato da vagliare con attenzione. Il gruppo comunista conosce bene quale è stato in Commissione il comportamento del gruppo socialista, che rimane fermo

nella volontà di raccogliere il numero di consensi più ampio possibile, ciò che può realizzarsi soltanto laddove vi sia chiarezza nelle scelte di fondo. In questo spirito, conferma il voto favorevole del gruppo socialista.

Il senatore RUFFILLI, parlando a nome del gruppo DC, ritiene che la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali abbia conseguito alcuni risultati importanti — che possono consentire l'avvio di un organico processo di riordino delle istituzioni, anche se debbono essere ulteriormente approfonditi dal Parlamento, dalle forze politiche e dall'opinione pubblica — validamente sintetizzati nella relazione conclusiva del Presidente che ringrazia per l'impegno e la disponibilità dimostrati in questi mesi.

Ritiene di poter esprimere una valutazione nel complesso positiva sulla relazione, mantenendo per altro alcune riserve su singoli aspetti propositivi e su taluni passaggi di fondo.

Fondamentale rilievo assume la scelta, che accomuna la gran parte dei gruppi politici presenti nella Commissione, per una piena riconferma della validità sostanziale della Costituzione del 1948, con la contestuale disponibilità al suo perfezionamento ed adeguamento alle esigenze di una società in profonda trasformazione.

Particolare significato presenta il superamento, da parte di talune forze di opposizione, della indisponibilità, ad una compiuta razionalizzazione della forma di governo popolare, così come l'ampio accordo emerso in Commissione, che ha consentito di fuoriuscire da schematiche contrapposizioni fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, aumentando le forme di partecipazione popolare all'esercizio dei pubblici poteri e consentendo così un'ulteriore attuazione del compito essenziale della Repubblica, circa lo sviluppo della persona umana e la consacrazione del ruolo determinante del cittadino.

Appaiono valide le proposte per il bicameralismo differenziato, la specificazione dei compiti di direzione e di coordi-

namento del Presidente del Consiglio e del Consiglio di Gabinetto, il riordino del sistema delle fonti, e la delegificazione; l'aumento delle forme di controllo e di responsabilizzazione del Governo e del Parlamento in ordine alla politica della spesa; un adeguamento dei diritti e dei doveri dei cittadini alla maturazione del Paese, in tema di eguaglianza fra uomo e donna, di libera manifestazione del pensiero, di diritto alla salute di tutela dell'ambiente, con il potenziamento dell'intervento popolare per le leggi ed i *referendum*, e della tutela degli interessi diffusi nei procedimenti giudiziari ed amministrativi, nella convinzione che esse possano costituire un passaggio decisivo per un organico disegno riformatore.

Esprime invece una valutazione negativa circa la indisponibilità, esplicitata da diverse forze politiche, a proposito di un riordino del sistema elettorale, volto a consentire agli elettori di esprimere sia un voto di partito sia un voto di Governo, scegliendo fra coalizioni alternative.

Ribadisce la disponibilità a ricercare, assieme alle altre forze politiche, gli strumenti, che esistono, per un riordino del sistema elettorale.

Considera pericolosi e controproducenti interventi unilaterali, che finalizzino il riordino istituzionale all'avvento di forme di democrazia plebiscitaria, od a trasformazioni in senso semipresidenziale del governo parlamentare.

Ritiene inoltre insoddisfacente la formulazione adottata per il *referendum* consultivo, e valuta negativamente la mancata soluzione dei problemi relativi all'ordinamento giudiziario, al Consiglio superiore della magistratura, alla responsabilità dei magistrati, alle responsabilità per la regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Esprime la convinzione che la riforma istituzionale, per poter dare i suoi frutti, debba comportare la puntualizzazione dei poteri e delle responsabilità per i partiti e per i pubblici poteri, per i singoli e per le formazioni sociali, aumentando la trasparenza, la correttezza e la efficienza dei comportamenti individuali e collettivi, per

il controllo ultimo da parte del cittadino e la sua piena responsabilizzazione per il consolidamento della democrazia repubblicana.

Spetta ora al Parlamento valutare rapidamente i risultati ai quali è pervenuta la Commissione, impostando progetti sistematici di revisione costituzionale ed affrontando contemporaneamente anche i problemi accantonati, specie per quanto riguarda il sistema elettorale e completando le riforme in elaborazione, specie per quanto riguarda gli enti locali. Invita infine tutti i gruppi parlamentari a procedere alla verifica delle rispettive disponibilità, per una revisione generale dei regolamenti parlamentari che — dando risposte efficaci anche alle esigenze in ordine al voto palese — consenta di completare la razionalizzazione della posizione del Governo in Parlamento.

Il Presidente BOZZI propone che le risoluzioni Ruffilli e Franchi vengano allegate alla relazione, senza procedere alla loro votazione.

Il deputato FRANCHI insiste per la votazione.

Il senatore RUFFILLI non insiste per la votazione, aderendo alla proposta del Presidente.

Il Presidente BOZZI pone in votazione la risoluzione Franchi.

*(È respinta).*

Pone in votazione la relazione conclusiva.

*(È approvata).*

Il Presidente BOZZI, a conclusione dei lavori della Commissione, osserva che la relazione testè approvata può essere considerata un documento equilibrato nel quale il disegno di riforma emerge con una sua intrinseca logica; essa non è, così come non lo fu la Costituzione, espressione prevalente di questa o quella parte politica.

Dopo aver ringraziato tutti i colleghi per la fiducia accordatagli e per aver partecipato ad un largo dibattito di merito senza assumere posizioni pregiudiziali, esprime vivo rammarico per la posizione aventiniana, anacronistica ed ingiustificata, assunta da un collega. Si dichiara poi vivamente sorpreso per la decisione del gruppo comunista di non partecipare al voto, mentre più prevedibile è apparsa la posizione del gruppo socialdemocratico, a carattere conservativo.

Nel suo lavoro all'interno della Commissione ha posto intelletto e fede, quella stessa fede che lo animò nei lontani anni dell'Assemblea Costituente. Ritienè che la sua esortazione a tutti i colleghi a non essere prigionieri del contingente o dell'ottica della maggioranza e dell'opposizione sia stata seguita, anche se era inevitabile che il dissenso istituzionale fosse intessuto di valenza politica.

Il lavoro della Commissione verrà adesso proseguito in Parlamento, dove saranno necessarie proposte ed adeguate iniziative, e dove si augura che quel più generale consenso che auspicava in questa sede, possa realizzarsi *(Applausi)*.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 13.