

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

258° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 29 NOVEMBRE 1984

INDICE

Organismi bicamerali

Riforme istituzionali *Pag.* 3

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le riforme istituzionali**

GIOVEDÌ 29 NOVEMBRE 1984

*Presidenza del Presidente
BOZZI*

La seduta inizia alle ore 9.

SU UN LUTTO DEL SENATORE ROBERTO RUFFILLI

Il presidente Bozzi informa la Commissione che il senatore Ruffilli è stato colpito da grave lutto: la perdita della madre.

Al collega così duramente provato negli affetti familiari ha già fatto pervenire le espressioni del più vivo cordoglio che ora rinnova anche a nome della Commissione.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI RELAZIONE CONCLUSIVA

Il senatore Perna, dopo aver osservato che questa discussione, che dovrebbe costituire il bilancio del lavoro di un anno ed evidenziare le convergenze ragionevoli e persuasive emerse, si svolge purtroppo a singhiozzo, a causa dei lavori concomitanti nei due rami del Parlamento, ricorda che, secondo quanto detto nelle mozioni istitutive della Commissione « l'opera di elaborazione delle proposte e di deliberazione delle scelte sul vitale e delicato terreno delle istituzioni pubbliche, costituzionali ed amministrative, deve collocarsi in un quadro che... sia il frutto di una profonda maturazione democratica e comune, con la ricerca delle procedure di revisione costituzionale che la Costituzione prescrive ».

Partendo dal presupposto, già sottolineato con una nota di scetticismo dal Presidente Bozzi, della sostanziale identità tra « ammalati » (i partiti) e « medici » (i politici)

sottolinea che i commissari non sono stati in grado di oggettivizzare il problema, e questo dilemma pesa attualmente sulla Commissione. Nel primo periodo dei suoi lavori, conclusosi con la presentazione della prima relazione ai Presidenti delle Camere, la Commissione aveva acquisito alcuni elementi, quali una maggior partecipazione popolare, un maggior rilievo attribuito alle regioni, il riconoscimento della rilevanza dei temi inerenti i diritti civili, che avrebbero potuto condurre a conclusioni positive, anche se erano ancora rimaste insolute le questioni relative alla struttura e funzione della rappresentanza, ai rapporti Parlamento-Governo, alla costituzione economica ed alla pubblica amministrazione. Alla ripresa dei lavori dopo le vacanze estive, si sono invece evidenziate ed hanno fatto premio alcune pressioni, che costituivano l'eco di quanto stava accadendo nella politica del paese: sarebbe forse stato opportuno, in quel momento, fare un punto della situazione e rimeditare i tempi di lavoro ma nella maggior parte dei commissari è prevalsa la comprensibile preoccupazione di evitare la richiesta di una proroga effettiva e non esclusivamente tecnica. In conseguenza di ciò tuttavia è mancata una indagine approfondita sui temi residui.

Passando ad un esame più specifico dello schema di relazione conclusiva — che intende tuttavia limitare ad alcuni temi, poiché su altri è previsto l'intervento di altri colleghi del suo Gruppo — rileva che, nella prima parte dello schema di relazione, alcune grandi questioni, che pure sono menzionate, non assumono il rilievo dovuto, prima fra tutte quella della indicazione degli strumenti atti a rimuovere il blocco del sistema democratico, che perdura ormai da trentasette anni. Ricorda a tale riguardo che in uno scritto del professor Elia, apparso nella Enciclopedia del diritto nel 1970, veniva teorizzata la *conventio ad excludendum*, nella convinzione che il principio di

un completo ricambio delle maggioranze avrebbe permesso l'ingresso nel Governo di partiti la cui fedeltà alla Costituzione non era sicura: alla Costituzione formale si contrapponeva quindi una Costituzione materiale, il cui elemento distintivo era costituito proprio dalla *conventio*; fino a tempi abbastanza recenti dunque questa è stata considerata la chiave di corretta lettura della Costituzione. È perciò ora opportuno fornire una indicazione alle Camere sulla necessità di sbloccare la situazione, assicurando al sistema politico una piena possibilità di ricambio. Occorre inoltre prendere atto della presenza in Costituzione di forti elementi di finalizzazione e della necessità quindi di individuare un sistema di interessi, valori, diritti e poteri che devono trovare il loro bilanciamento attraverso le tecniche della libertà; nello schema di relazione viene sostenuto che il programma costituzionale, aperto e socialmente avanzato — pur se la sua attuazione non è ancora completa — deve essere l'elemento guida di ogni opera di riforma: questo tema necessita di essere maggiormente evidenziato e collegato al primo.

Per quanto concerne i *referendum* consultivi osserva che l'unica proposta concreta, quella cioè formulata dal Gruppo comunista della consultazione popolare in materia di trattati e accordi internazionali, prima che gli impegni vengano assunti, è stata soltanto segnalata, senza evidenziare i motivi del suo mancato accoglimento ed il dibattito che su di essa si è svolto.

Per quanto concerne le regioni, pur essendo presenti nello schema di relazione numerosi spunti al riguardo, non si è tenuto dovuto conto delle richieste formulate nel documento presentato dalla Conferenza delle regioni.

Il presidente Bozzi fa presente che verrà tenuto conto di tali richieste nella stesura definitiva della relazione.

Il senatore Perna rileva che, benchè il Gruppo comunista abbia sottolineato che le regioni sono uno dei soggetti abilitati a partecipare al sistema politico, nella prima parte dello schema di relazione emerge una versione molto riduttiva di questo ruo-

lo, che non pone sufficientemente in rilievo la diversa ripartizione del potere politico scaturita dall'ordinamento regionale. Ricorda infine il veto opposto dall'onorevole Aldo Moro nel momento in cui il primo Governo di centro sinistra si apprestava a dar vita all'ordinamento regionale: dovettero passare ancora sette anni prima che tale ordinamento venisse attuato.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione — tema di cui si occuperanno più approfonditamente altri colleghi del suo Gruppo — ricorda poi il rapporto Giannini, nonché il recente voto della prima Commissione del Senato sull'attuazione del dipartimento della funzione pubblica e sulla mancata acquisizione di notizie già invano richieste ai Ministeri da Giannini nel periodo in cui era ministro, di cui non compare traccia nello schema di relazione: ritiene inoltre che occorrerebbe chiarire maggiormente il rapporto tra delegificazione e amministrazione.

Dopo aver ricordato la pretesa del Gruppo socialista di inserire nella relazione finale la costituzionalizzazione del voto palese, ribadisce la convinzione del Gruppo comunista che la materia debba fare oggetto dell'attività di riforma regolamentare in corso presso le due Camere. La costituzionalizzazione del voto palese è un modo surrettizio ed obliquo per tagliare la testa ad altre gravi questioni, tendendo a vanificare il principio che possa esistere una maggioranza parlamentare diversa dalla maggioranza di Governo senza che ciò debba comportare le dimissioni di quest'ultimo: in tal modo inoltre riemerge anche la *conventio ad excludendum*. Nei paesi di democrazia classica il voto palese è previsto soltanto dalla Costituzione belga; la volontà di costituzionalizzare questo principio modifica sostanzialmente le regole del gioco della Commissione. Senza il voto del Gruppo comunista manca la maggioranza richiesta dalla Costituzione per introdurre questa modifica: pretendere che la richiesta venga inserita nella relazione significa quindi contribuire ad affossare i lavori della Commissione, inasprendo la battaglia politica.

Se esiste una relazione effettiva tra il problema dello sblocco del sistema politico ed il mantenimento del patto comune di ri-

cerca democratica, la Commissione dovrebbe concludere i propri lavori con proposte coerenti, persuasive, e suscettibili di andare in porto; prega dunque gli altri Gruppi politici di effettuare un ripensamento su questa richiesta, che reintroduce la *conventio ad excludendum*.

Il deputato Labriola rileva che negli ultimi mesi un elemento politico ha contrassegnato il clima che si è creato intorno alla Commissione: un senso di insoddisfazione per le conclusioni alle quali la Commissione sta pervenendo. Si tratta di un orientamento mirante, piuttosto che a valutare i lavori, a prendere posizioni preventive sulle riforme della Costituzione. Questa campagna è alimentata da coloro che non hanno mai ritenuto che i problemi delle istituzioni possano essere composti attraverso il sistema delle regole istituzionali: di qui la confusione tra sistema politico e regole istituzionali, nonchè la volontà di portare avanti una opposizione sterile e la sfiducia nei principi di regime, ai quali viene recato soltanto un omaggio formale. Per rispondere in maniera positiva a queste polemiche, occorre riaffermare la centralità del principio di rappresentanza: negli ultimi anni sono state sperimentate tutte le possibili fughe rispetto a questo principio, sia attraverso il regime assembleare — che si è rivelato dannoso per la maggioranza, per l'opposizione, per il sistema nel suo insieme, per gli stessi sindacati — sia attraverso il frazionamento della distribuzione delle funzioni rappresentative tra Parlamento, regioni ed organismi rappresentativi decentrati, che ha comportato un declino del tasso di democrazia del sistema; sia infine attraverso la centralità del Parlamento, con la dichiarazione di principio di trasferire al Parlamento quanti più poteri possibili e con la partecipazione di quest'ultimo alle scelte vincolanti del Governo, ciò che tuttavia non ha ridotto il potere ma solo l'assunzione di responsabilità politica. Nessuno è riuscito a dimostrare che esistono modi diversi dal principio di rappresentanza, capaci di far progredire la democrazia del sistema. A ciò si collega la questione della forma di Governo: in questi giorni si stanno ria-

prendo spiragli a forme di superamento del Governo parlamentare, proposte in forma surrettizia, poichè nessuno lo ha dichiarato apertamente.

Ribadisce la ferma convinzione che il sistema politico non ha possibilità di crescere al di fuori della forma di governo parlamentare, che dovrebbe essere ripristinata su tutti i versanti sui quali è venuta meno; tra il 1948 e il 1955 il Governo si avvicinava molto di più alla forma ideale di Governo parlamentare di quanto non avvenga oggi: vi era infatti una assoluta chiarezza tra le responsabilità della maggioranza e le responsabilità delle opposizioni.

Le proposte della Commissione sono disvolte da coloro che si preparano a creare le premesse per una forma di Governo presidenziale, che allontanerebbe ulteriormente qualsiasi possibilità di alternativa. Gli elementi essenziali della forma di Governo parlamentare, contenuti nello schema di relazione, vengono considerati dal Gruppo socialista il dato minimo ed irrinunciabile per la sua adesione alla relazione stessa. Chiede inoltre che il Presidente del Consiglio sia esentato dall'obbligo di presentare alle Camere la composizione politica del Governo prima di averne ottenuto la fiducia, che viene conferita solo sull'indirizzo politico: potrebbe invece essere d'accordo sulla semplice indicazione della base politica del Governo. In tal modo è inoltre implicito il potere di revoca del Presidente della Repubblica nei confronti dei ministri. Si dichiara d'accordo sulla distinzione tra semplici Ministri e Ministri membri del Consiglio di Gabinetto e favorevole alla soppressione della figura del Sottosegretario.

Per quanto concerne i rapporti tra organi costituzionali, qualsiasi atto del Parlamento che incida nei suoi rapporti con l'esecutivo rientra nel rapporto di fiducia e deve seguirne la disciplina. La questione della costituzionalizzazione del voto palese è importante così come tutte le altre inerenti il Governo parlamentare: essa deve essere quindi considerata non come una diminuzione del Parlamento nei confronti del Governo o una limitazione di libertà del singolo parlamentare, bensì come strumento volto a ga-

rantire l'assunzione di responsabilità politica su tutte le questioni connesse con l'indirizzo politico: per questi motivi non si è mai opposto al mantenimento del voto segreto sulle deliberazioni inerenti persone, pur ritenendo che anche in questi casi il voto palese costituirebbe un momento di chiarezza.

Ritiene tuttavia che non possa essere sottovalutata l'opinione di alcuni stimabili parlamentari che pongono in relazione l'istituto del voto segreto con la libertà del parlamentare nei confronti del proprio partito: a questo riguardo occorre considerare anche il possibile sacrificio della impermeabilità della vita interna dei partiti, se ciò può servire a calmare alcuni timori; propone quindi che nella relazione finale venga inserito un paragrafo che riassume i punti salienti della proposta di legge del deputato Spini sulla disciplina dell'attività e del finanziamento dei partiti politici.

Per quanto concerne il sistema delle fonti osserva che lo schema di relazione è riuscito con un certo successo ad accostare il confuso sistema delle fonti al Governo parlamentare. Osserva poi che sarebbe stato auspicabile attribuire un maggior rilievo alle tematiche relative al potere dell'amministrazione di non decidere ed ai tempi eccessivamente lunghi della giustizia. Deplora ancora una volta l'uso della lottizzazione, sia a livello centrale che regionale, provinciale o comunale; tale uso non riguarda soltanto la preposizione dei vertici ma addirittura il reperimento del singolo posto di lavoro; lamenta inoltre che tra i dipendenti di enti pubblici

figurino numerosi quadri politici, che lavorano per i partiti di appartenenza pur essendo regolarmente stipendiati dall'ente: su questi punti auspica che la relazione finale possa essere più graffiante.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il Presidente Bozzi informa che, come aveva preannunciato nella precedente seduta, lunedì 26 novembre 1984 si è recato dai Presidenti delle Camere per informarli sulla situazione venutasi a creare per la conclusione dei lavori della Commissione — anche in relazione all'andamento dell'attività parlamentare — e per prospettare conseguentemente la necessità di un breve rinvio tecnico del termine del 30 novembre 1984 stabilito per la presentazione della relazione conclusiva, in base alle mozioni istitutive approvate dai due rami del Parlamento il 12 ottobre 1983.

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

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

La seduta termina alle ore 11,30.