

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 24 MAGGIO 1984, ORE 10. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

ESAME DEGLI INDIRIZZI SUI TEMI CONCERNENTI IL GOVERNO.

Il senatore MAFFIOLETTI desidera sottolineare i nessi politici esistenti tra forma di Governo ed organizzazione, pur osservando tuttavia che la soluzione della crisi istituzionale non può essere individuata esclusivamente attraverso una determinata forma di Governo. Sarebbe infatti assurdo ritenere che la governabilità sia racchiusa negli apici del Governo; meglio è invece affrontare la questione dell'assetto del Governo sotto i vari aspetti. Non è pensabile infatti poter definire il Consiglio di Gabinetto lasciando immutato l'attuale assetto della pubblica amministrazione ed il numero pletorico dei ministri.

Attualmente alla formazione dei Governi presiede uno stato di necessità dovuto alla democrazia bloccata; l'assenza di alternanza di personale e di linea politica aggrava i problemi della governabilità.

La questione dell'investitura del Presidente del Consiglio si pone ai vertici della problematica tuttora irrisolta di un Governo che sia in grado di governare; appare azzardato esercitarsi a questo ri-

guardo sulle riforme istituzionali mentre l'articolo 95 della Costituzione rimane ancora inattuato. Se il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, presentato nel corso della VIII legislatura fosse stato approvato o, quanto meno, votato da un ramo del Parlamento, avrebbe potuto costituire un utile apporto ai lavori della Commissione. La prassi ha rovesciato i criteri sanciti dalla Costituzione in materia di Governo: i ministri, in seno al Consiglio dei ministri, rappresentano interessi di settore e del partito al quale appartengono; non esiste alcuna normativa a garanzia del funzionamento del Consiglio dei ministri; manca qualsiasi scrittura di sostegno all'esercizio dell'attività di indirizzo e qualsiasi forma di raccolta dei dati socio-economici.

Il superamento del settorialismo esasperato che caratterizza l'istituzione Governo è ormai un tema ricorrente: occorre mettere mano alla costruzione di una istituzione che assicuri il governo complessivo, né si possono dimenticare le sue connessioni con il governo dell'economia. In uno studio recentemente effettuato dalla Presidenza del Consiglio si afferma che in alcuni paesi europei il Governo stabilisce l'ordine del giorno delle Camere e i disegni di legge vengono talvolta approvati da queste ultime senza votazione; queste asserzioni appaiono rivolte ad alimen-

tare il conflitto istituzionale esistente tra Governo e Parlamento dimenticando inoltre che in Italia non esiste un'alternanza di schieramenti e la frequente reiterazione dei decreti-legge, insieme alle leggi-tampone ed alla mancanza di leggi organiche, ha dato luogo al grave fenomeno della legislazione provvisoria.

Negli ultimi anni il campo di intervento del Parlamento si è ampliato, mentre il Governo è, tra le istituzioni, quella che meno si è adeguata, e non certo a causa di veti posti dal PCI.

In primo luogo quindi occorre realizzare un'opera di coerente attuazione del dettato costituzionale, con quelle modifiche che fossero necessarie a renderla più fattiva.

Le riforme dell'amministrazione, ormai ampiamente studiate ed elaborate, hanno incontrato nella loro attuazione l'ostacolo della logica di potere; nessuna soluzione del sistema Governo tuttavia può ignorare questo essenziale aspetto, anche tenendo conto che la situazione è stata aggravata da una serie di provvedimenti settoriali e clientelari.

Manca inoltre una precisa disciplina del Commissario di Governo ed una proposta di riforma delle autonomie locali. C'è da chiedersi tuttavia se i partiti di Governo siano veramente interessati a queste riforme. Dai fatti sembra emergere una risposta negativa, anche a causa dell'influenza dei partiti nella istituzione Governo.

Occorre rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri, conferendogli la fiducia in via autonoma, ed introducendo, oltre al potere di revoca, quello di censura parlamentare nei confronti dei singoli ministri. Altra questione da affrontare è quella del programma di Governo, che necessita di una formalizzazione più impegnativa e dell'introduzione di strumenti di verifica costante della sua attuazione: occorre inoltre far rientrare le crisi nell'alveo parlamentare. Si dichiara contrario all'istituto della sfiducia costruttiva, sostenendo inoltre la necessità di approfondo-

dire il confronto tra le forze politiche: il PCI ha già formulato le sue proposte ed il Senato ha approvato un ordine del giorno ribadendo inoltre che devono considerarsi di competenza della Commissione i profili costituzionali, mentre per l'attività ordinaria permangono i compiti normativi delle due Camere: mancano tuttavia i segnali della volontà di muoversi in questa direzione.

L'attuazione degli indirizzi del rapporto Giannini richiederebbe un assetto istituzionale che potrebbe essere ricompreso nella riserva di legge contenuta negli articoli 97 (eventualmente migliorato) e 95 (ultimo comma) della Costituzione.

È necessario inoltre applicare a tutti i procedimenti i principi della speditezza, della trasparenza e del contraddittorio, nonché procedere ad una ulteriore tutela del cittadino rispetto al difensore civico. Occorre inoltre garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione: il potere normativo del Governo deve essere disciplinato e garantito dalla legge.

Il senatore RUFFILLI sottolinea che la tematica relativa al Governo è stata affrontata per dare ulteriore corso all'accordo che sta emergendo in Commissione sulla necessità di affrontare contestualmente il rafforzamento del ruolo del Governo e di quello del Parlamento, rafforzamento che passa attraverso la risposta a quel complesso di contraddizioni sviluppatesi per una confusione di ruoli tra l'uno e l'altro, che hanno loro impedito di svolgere le loro funzioni nel modo dovuto.

Compito di questa Commissione sarà proprio individuare con esattezza i ruoli e le funzioni dei due organi costituzionali, al fine di garantire — anche nel rispetto di una esigenza di semplificazione volta ad assicurare la trasparenza che il Paese chiede, e di una esigenza di coordinamento — il loro migliore funzionamento.

La crisi del Parlamento è oggi anche crisi della legge generale ed astratta: dalle proposte formulate in Commissione

è emersa la necessità di potenziare le leggi-quadro, ricostituendo la certezza del diritto.

Occorre ricordare che qualsiasi intervento volto a riordinare il sistema, deve prendere le mosse dalla realtà politica concreta: è necessario che l'attività dei partiti rientri nell'alveo dell'articolo 49 della Costituzione, senza dimenticare tuttavia che, nello sviluppo della partecipazione democratica al potere, il ruolo dei partiti è insostituibile. Il problema non è quello di favorire una ristrutturazione drastica del sistema multipartitico a favore di qualche forza particolare, bensì di procedere ad una razionalizzazione volta a rendere stabili le coalizioni, e a permetterne il ricambio, qualora richiesto dall'elettorato.

I rapporti tra le forze politiche sono in movimento; compito della Commissione non è quello di frenare o accelerare questa evoluzione ma di permetterle di procedere verso la realizzazione di una democrazia compiuta e matura; in questa direzione si muovono le proposte formulate dalla democrazia cristiana.

La Costituzione prevede un sistema a tre poli — Presidente del Consiglio, Consiglio dei ministri, e singoli ministri — che non è stato pienamente attuato; quello che meno ha funzionato è la direzione e il coordinamento del Presidente del Consiglio, funzione che necessita di essere valorizzata, senza che ciò significhi l'accettazione delle spinte provenienti talvolta dall'opinione pubblica verso la delega ad una sorta di potere taumaturgico.

La democrazia cristiana si dichiara favorevole al conferimento della fiducia con mozione motivata in via autonoma al Presidente del Consiglio, da parte del Parlamento in seduta comune, al quale deve spettare anche la revoca della fiducia stessa; da ciò deriva una maggiore responsabilità del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri, pur mantenendo intatta la funzione essenziale dei partiti nella costruzione del Governo, in mancanza della quale ci si muoverebbe in direzione di un Governo presidenziale. Successivamente la fiducia dovrebbe essere inoltre conferita al Governo nel suo

complesso, per valorizzare il principio della collegialità. Occorre collegare il discorso della collegialità del Governo al superamento dell'attuale sistema, che può comportare due diverse distorsioni: il potenziamento del ruolo di un Presidente forte o di quello di un singolo ministro. Il problema non può essere superato con la semplice riduzione del numero dei ministri, bensì attraverso un sistema a doppio binario: parte dei Ministeri dovranno infatti essere istituiti con legge, parte invece nell'ambito dei poteri di autoorganizzazione dell'Esecutivo, sottoposto a debito controllo. Si dichiara inoltre favorevole alla costituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto. Occorre mantenere, valorizzare e salvaguardare la collegialità del Governo, anche al fine di garantire un miglior funzionamento delle maggioranze di coalizione. Formula poi l'ipotesi — a titolo esclusivamente personale — di un Governo di direttorio.

Il ruolo dei singoli ministri deve essere salvaguardato, riconducendolo tuttavia nell'alveo della collegialità, intervenendo adeguatamente sugli articoli 95 (ultimo comma) e 97 della Costituzione. È necessario attribuire al Governo una maggiore capacità di azione nella organizzazione dei pubblici uffici e dei ministeri, valorizzando il suo potere normativo autonomo, purché sottoposto al necessario controllo, magari attribuito specificamente al Senato. Per quanto concerne poi il « Governo in Parlamento » appare opportuno il superamento delle forme di cogestione tra i due organi verificatesi fino ad oggi, attraverso una adeguata articolazione delle funzioni di controllo del Parlamento e la puntualizzazione del sistema complessivo delle fonti.

Sottolinea l'importanza della questione di Governo, nel rapporto Governo-Parlamento, al fine di garantirne la necessaria articolazione senza reciproche prevaricazioni: il Governo deve inoltre poter contare su tempi certi di approvazione — o di reiezione — dei disegni di legge.

Auspica che il Governo ascolti l'opinione della Commissione, qualora intenda

presentare un disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, al fine di garantire un adeguato coordinamento dei lavori, e che un analogo coordinamento abbia luogo anche con le Giunte per il regolamento delle due Camere.

Dopo aver brevemente ricordato la problematica relativa all'articolo 81 della Costituzione, sottolinea che il problema della stabilità del Governo e delle maggioranze di coalizione non può prescindere dal passaggio attraverso il consenso del corpo elettorale.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il Presidente BOZZI comunica che le sedute dell'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro sono aperte alla partecipazione di tutti i commissari, che verranno regolarmente avvertiti dalla data di convocazione.

Comunica inoltre di aver proposto nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del 22 maggio 1984, la costituzione di tre gruppi preparatori — ciascuno composto preferibilmente di non più di 5 commissari, ma aperto alla partecipazione di tutti gli altri che lo desiderano — per l'approfondimento dei profili costituzionali dei seguenti temi: giustizia e diritti di libertà e di partecipazione; pubblica amministrazione e sistema delle autonomie; governo dell'economia, sindacati e relazioni industriali. Tali gruppi avranno il compito di fare un censimento dei problemi sul tappeto, confrontare le varie proposte, e presentare una relazione alla Commissione in seduta plenaria. Questa iniziativa appare tanto più opportuna, anche al fine di coinvolgere più direttamente nei lavori della Commissione tutti i commissari.

Con riferimento a quanto detto dal senatore Ruffilli sull'opportunità che la Commissione possa conoscere le iniziative del Governo circa la presentazione di un disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, suggerisce che la Commissione abbia la possibilità di ascoltare il Presidente del Consiglio.

Il senatore SCOPPOLA, dopo aver sottolineato che i lavori della Commissione registrano una caduta di interesse da parte dei membri, che non può essere attribuita esclusivamente al loro svolgersi contestualmente con una intensa attività dei due rami del Parlamento, suggerisce l'opportunità di attivare preliminarmente un gruppo di lavoro che esamini e puntualizzi il materiale già raccolto relativo al Governo, al Parlamento ed al sistema elettorale, proponendo poi concrete scelte alternative alla Commissione plenaria, piuttosto che procedere alla creazione di gruppi per l'esame di problemi non ancora trattati, rischiando una ripetizione della discussione generale. Ribadisce inoltre le preoccupazioni già espresse nella seduta del 17 maggio 1984 circa il funzionamento dell'Ufficio di Presidenza come gruppo di lavoro. Propone quindi che la Commissione in seduta plenaria si dedichi ad una riflessione generale sui vari temi sul tappeto, mentre uno o più gruppi di lavoro si occuperanno di formulare le proposte concrete.

Il senatore RASTRELLI, dopo essersi dichiarato d'accordo con la proposta formulata dal senatore Scoppola, suggerisce che la Commissione possa ascoltare oltre al Presidente del Consiglio, anche il Consiglio superiore della magistratura, i responsabili degli enti locali, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente della Corte dei conti, anche al fine di stimolare maggiormente l'interesse dei commissari.

Il senatore FOSSON, dopo aver dichiarato di condividere la proposta del senatore Scoppola, chiede se sia possibile la sua partecipazione all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, in qualità di rappresentante del gruppo misto.

Il Presidente BOZZI ricorda che in seno all'Ufficio di Presidenza il gruppo misto è già rappresentato dal deputato Riz.

Esprime poi alcune preoccupazioni sull'andamento dei lavori della Commissione, ricordando tuttavia che su diversi argomenti sono stati evidenziati importanti punti di convergenza. La Commissione dedicherà ancora cinque sedute ai temi del Governo, della normazione, e del sistema elettorale, dopo di che potrà essere riesaminata la proposta del senatore Scoppola. Suggerisce inoltre che in seno all'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro venga costituito un comitato per l'approfondimento tecnico dei temi esaminati.

Il senatore RUFFILLI suggerisce che l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro dedichi due sedute — nei tempi e nei modi da stabilire — al rapporto Governo Parlamento, anche per dare ai suoi lavori un'articolazione adeguata.

Il senatore SCOPPOLA, pur ritenendo interessante la proposta del senatore Ruffilli, insiste perché detto dibattito si svolga in un gruppo *ad hoc*. Si chiede poi

come sarà possibile tenere ancora cinque sedute plenarie e procedere al licenziamento di alcune proposte concrete prima delle ferie estive: ritiene dunque necessario che una delle prossime sedute della Commissione venga dedicata all'esame dei motivi che hanno determinato il venir meno dell'interesse ai lavori. Invita poi l'Ufficio di Presidenza-gruppo di lavoro a presentare quanto prima proposte concrete, sulle quali la Commissione sia chiamata a decidere.

Il Presidente BOZZI, dopo aver espresso il timore che la creazione di un nuovo gruppo di lavoro contribuisca a frammentare ulteriormente l'attività della Commissione, concorda con la proposta del senatore Ruffilli.

Rinvia quindi ad altra seduta il seguito del dibattito sui temi concernenti il Governo.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,30.