

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme istituzionali

---

MARTEDÌ 29 MAGGIO 1984, ORE 16. — *Presidenza del Presidente BOZZI.*

#### SEGUITO E CONCLUSIONE DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI IL GOVERNO.

Il senatore PASQUINO rileva che la problematica concernente il Governo deve essere considerata alla luce dell'esperienza storica del dopoguerra, la quale è caratterizzata non già — come da taluno si vorrebbe — dalla intrinseca debolezza dell'istituzione governativa, sibbene dalla mancanza di una concreta azione dell'esecutivo ad un tempo efficace e responsabile. Occorre pertanto operare per perseguire questo obiettivo, incidendo da un lato sul procedimento di formazione del Governo, e dall'altro, sulla sua stessa struttura.

Quanto al primo dei due piani di intervento, sembrano in larga misura condivisibili le impostazioni dei senatori Maffioletti e Ruffilli, ed in particolare la proposta che prevede la concessione della fiducia parlamentare, sulla base del programma, al solo Presidente del Consiglio, riducendo nel contempo il ruolo del Presidente della Repubblica. Occorre altresì recuperare in pieno l'autonomia del Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri.

In ordine alla struttura del Governo, si deve in primo luogo ridurre drasticamente il numero dei ministri e, corrispondentemente, dei sottosegretari, dei quali occorre pure razionalizzare le funzioni. Non sembra opportuno, invece, sancire incompatibilità tra cariche governative e mandato parlamentare. Quanto al rapporto tra i diversi organi che compongono l'istituzione governativa, bisognerebbe privare i ministri in quanto tali di qualsiasi rilievo costituzionale, al di fuori della loro partecipazione al Consiglio dei ministri. La Presidenza del Consiglio dovrebbe poi essere messa in grado, attraverso la istituzione di un apposito ufficio, di valutare l'attuazione del programma di governo e la congruenza con esso delle proposte avanzate dai singoli ministri.

Anche i rapporti con l'apparato amministrativo dovrebbero essere concepiti come riguardanti non già i singoli ministri ed i rispettivi dicasteri bensì il Consiglio dei ministri, da un lato, e, dall'altro, la pubblica amministrazione nel suo complesso. In materia, un argomento di essenziale importanza, che merita approfondita riflessione, è quello concernente le banche dati, su cui si è di recente soffermato, in un suo scritto, il collega Rodotà.

Quanto al versante dei rapporti con il Parlamento, non appaiono condivisibili né ipotesi di scioglimento automatico delle

Camere in seguito ad una o a due crisi di Governo, né proposte di introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, anche alla luce dell'esperienza tedesca. Premesso che le esigenze da realizzare — sulle quali occorrerà tornare in maniera più specifica — possono sinteticamente individuarsi nella delegificazione, nel controllo e nell'indirizzo parlamentare e nella capacità del Governo di stare in Parlamento, si deve sottolineare che ad un rinvigorismento della capacità dell'esecutivo di decidere deve corrispondere un rafforzamento delle possibilità del Parlamento di controllarne efficacemente l'operato. A questa esigenza si riconnette la proposta, a suo tempo formulata, di dar vita ad un Parlamento monocamerale. Nell'ambito di un rapporto tra i due organi caratterizzato — come si è detto — da un reciproco rafforzamento, dovrebbe anche prevedersi una riduzione dei poteri dell'esecutivo in ordine alla decretazione d'urgenza, cui sarebbe certamente meno necessario ricorrere una volta che il Governo e il Parlamento fossero in grado di varare le cosiddette leggi organiche. Per assicurare, infine, l'esigenza di rendere effettivo il controllo del corpo elettorale sull'attività del Governo, accanto a strumenti di verifica dell'attuazione del programma dovrebbero introdursi misure intese a garantire la massima pubblicità dell'operato dell'esecutivo.

Poiché sui temi illustrati sembra si verifichi un'ampia convergenza di vedute fra le forze politiche, sottolinea quindi — concludendo — l'esigenza di passare rapidamente alla concreta formulazione di un testo articolato di proposte.

Il senatore MANCINO, dopo aver dichiarato di condividere molte delle considerazioni esposte dal senatore Ruffilli e di trovare assai interessanti alcune delle cose dette dal senatore Maffioletti, rileva che la pletoricità della composizione dei governi — testé sottolineata dal senatore Pasquino — appare tanto più ingiustificata alla luce dell'avvenuta attuazione della riforma regionale. Concorda, pertanto, sull'esigenza di operare una drastica riduzione

del numero dei ministri; mentre non ritiene — a differenza del senatore Pasquino — che debba pregiudizialmente respingersi la proposta di sancire l'incompatibilità tra cariche governative e mandato parlamentare.

Consente, poi, con la proposta di una investitura parlamentare per il solo Presidente del Consiglio, sulla base di una dichiarazione d'intenti, e con quella di riservare all'autonomia di questi la scelta dei ministri, che varrebbe a restituire al Governo autorevolezza e prestigio. Non condivide, invece, l'introduzione di meccanismi come la sfiducia costruttiva.

Per quanto concerne l'organizzazione dei pubblici uffici, esprime l'avviso che dovrebbe eliminarsi, in materia, la riserva di legge, sostituendola con una riserva di regolamento, che va vista alla luce dell'attribuzione al Senato della funzione di controllo sugli atti dell'esecutivo. Da tale conferimento di competenza al Senato deriva altresì la necessità di abolire tutte le Commissioni bicamerali di controllo e di vigilanza.

In ordine ai rapporti tra Parlamento e Governo, occorrerebbe da un lato istituire la cosiddetta corsia preferenziale per i provvedimenti dell'esecutivo e, dall'altro, limitare l'emanazione da parte di questo dei decreti-legge, dei quali andrebbe comunque diversamente regolamentato il procedimento di conversione. In merito, suo personale avviso — sul quale non ritiene per altro di insistere — è che dovrebbe essere sancita l'inemendabilità di tali provvedimenti, resi nel contempo, come s'è detto, assai più infrequenti.

Dopo aver sottolineato l'incompletezza del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio a suo tempo presentato dal Governo Spadolini ed aver posto in rilievo l'esigenza di procedere alla delegificazione di ampi settori normativi, osserva, infine, che per tradurre in termini concreti — come ha testé auspicato il senatore Pasquino — il lavoro svolto dalla Commissione occorrerebbe stimolare la presenza di una forza politica che pure, in passato, ha lungamente insistito sul tema della grande riforma.

Il Presidente BOZZI, in relazione all'accento conclusivo contenuto nell'intervento del senatore Mancino, comunica che il deputato Labriola gli ha annunciato che consegnerà oggi un testo articolato concernente temi già trattati dalla Commissione.

Il deputato GITTI rileva che non è possibile discutere approfonditamente dei temi concernenti il Governo senza aver previamente definito un chiaro indirizzo in ordine alla forma di governo, che non è sufficiente indicare in termini generici come parlamentare. Osserva quindi, senza intenti polemici di sorta, che si sarebbe atteso un contributo più incisivo da parte dei commissari appartenenti ai gruppi comunista e della sinistra indipendente, particolarmente attenti ai problemi riguardanti il Parlamento e forse non altrettanto, invece, a quelli relativi al Governo, che pure del Parlamento è diretta emanazione.

In termini più generali è necessario scegliere se privilegiare la ricerca di meccanismi di cogestione della cosa pubblica ovvero la creazione di un trasparente rapporto tra una maggioranza che governa ed una opposizione che controlla.

Molti interventi sono apparsi preoccupati soprattutto del tema dell'efficienza dell'azione governativa, senza considerare adeguatamente, invece, l'altro fondamentale problema, che è quello della stabilità dell'esecutivo. Orbene, seppure le questioni relative all'efficienza sono certamente degne di non essere in alcun modo trascurate, non si può tuttavia passare sotto silenzio l'esigenza di assicurare la stabilità del Governo. Ciò conduce a riprendere il tema elettorale, che entra, dunque, anche nel discorso concernente l'esecutivo, giacché occorre che il programma di governo venga innanzi tutto sottoposto al giudizio dell'elettorato, prima che al voto, per appello nominale, delle Camere. Il programma deve poi avere sufficienti garanzie di poter essere realizzato in Parlamento, attraverso la previsione — pur nel rispetto dei diritti dell'opposizione —

di meccanismi regolamentari che consentano alla maggioranza di deliberare.

Il senatore PERNA, dopo aver sottolineato che una delle maggiori cause del cattivo funzionamento delle nostre istituzioni è stata certamente la cosiddetta *conventio ad excludendum* ai danni del partito comunista, che ha impedito un fisiologico alternarsi delle varie forze politiche nella direzione della cosa pubblica, rileva che non v'è ragione di rimettere in discussione l'ordine dei lavori che la Commissione ha ritenuto di darsi, come ha fatto, in sostanza, il deputato Gitti spostando il discorso sul momento elettorale e sul tema dei regolamenti parlamentari. Occorre pertanto — pur prendendo atto delle opzioni e degli orientamenti del deputato Gitti — proseguire nel cammino intrapreso, senza sconvolgere l'ordine programmato dei lavori.

Il Presidente BOZZI dichiara di essere relativamente soddisfatto dell'andamento dei lavori nelle sedute dedicate ai temi concernenti il Governo, poiché sono emerse numerose concordanze — come può evincersi, tra l'altro, dall'intervento del senatore Pasquino — le quali fanno ragionevolmente sperare nel conseguimento di risultati positivi, anche in tempi ravvicinati.

Tali concordanze riguardano, in primo luogo, l'esigenza di un'accentuazione dei poteri del Presidente del Consiglio, non disgiunta, però, da una corrispondente valorizzazione della collegialità dell'azione dell'esecutivo. Per parte sua, dichiara di propendere per una designazione del Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica, in vista dell'essenzialità della funzione di mediazione svolta da tale organo in un regime caratterizzato dalla costante esperienza di governi di coalizione.

Del pari avvertita da tutti è poi la necessità di realizzare il dettato costituzionale per ciò che concerne l'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Quanto, ancora, all'esigenza, particolarmente rimarcata dal deputato Gitti, di ricordare la tematica concernente il Gover-

no con quella riguardante il momento elettorale, ad essa si riconnetteva anche l'ipotesi di autoscioglimento delle Camere da lui formulata, invero senza grande successo. Ma tiene a precisare, in proposito, che essa non era animata da un cedimento nei confronti della suggestione della stabilità, poiché il ricorso al corpo elettorale costituisce uno strumento per porre riparo ad una situazione di inefficienza operativa del Governo.

Comunica, infine, che il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Amato lo ha informato dell'intenzione del Governo di presentare nel prossimo futuro alle Camere un nuovo disegno di legge sull'ordina-

mento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Poiché non è dubbio, da un lato, che nel quadro di un rapporto di reciproca collaborazione la Commissione debba comunicare al Governo i suoi orientamenti in merito, ma non gli sembra corretto, d'altra parte, che nell'attesa di una lenta maturazione di tali orientamenti i lavori parlamentari possano restare a lungo paralizzati, esprime quindi l'avviso che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza convocata per domani si debba cominciare sollecitamente a delineare qualche idea concreta sui temi dibattuti in Commissione.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 17,55.