

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme istituzionali

---

MARTEDÌ 13 DICEMBRE 1983, ORE 16. —  
*Presidenza del Presidente BOZZI.*

#### DISCUSSIONE GENERALE.

Il Presidente BOZZI fa presente che la discussione generale ha il compito di fissare i limiti del dibattito: ritiene quindi che essa possa servire come prima riflessione di merito per individuare i punti di concordanza che si augura saranno più numerosi di quelli di divergenza. Al termine della discussione generale la Commissione valuterà l'opportunità di elaborare un documento di considerazioni. La Commissione si suddividerà poi in gruppi di lavoro aventi carattere essenzialmente preparatorio. Concludendo, sottolinea la necessità di procedere ad un lavoro concreto, per non deludere le attese dell'opinione pubblica.

Il senatore SANDULLI ricorda che l'Assemblea costituente e la Commissione dei 75 non procedettero, all'inizio dei propri lavori, ad una vera e propria discussione generale; le linee essenziali che ne guidarono l'operato erano infatti i canoni di democrazia ai quali si voleva che la nuova Costituzione fosse ispirata. La Commissione dei 75 si divise in tre sottocom-

missioni, due delle quali nominarono immediatamente i relatori, al fine di avere un documento sul quale poter lavorare. Solo al termine dei lavori, la Commissione si riunì in seduta plenaria per discutere i punti controversi, mentre quelli sui quali era stato raggiunto l'accordo furono trasfusi direttamente dal Comitato di redazione nella relazione che venne poi presentata all'Assemblea.

Dopo aver sottolineato che la Costituente partiva da zero mentre questa Commissione trova già una base per i propri lavori nella Costituzione, osserva che sarà possibile addivenire ad una proposta conclusiva non al termine della discussione generale, ma soltanto dopo che i singoli argomenti saranno stati esaminati dai gruppi di lavoro.

È necessario quindi concentrarsi sullo studio dei possibili rimedi, raggruppando gli argomenti da esaminare in tre gruppi omogenei che possano costituire il punto di partenza dei lavori.

Il senatore PASQUINO sottolinea la necessità di considerare preliminarmente lo elemento tempo sotto tre diverse angolazioni: in primo luogo il tempo assegnato alla Commissione per concludere i propri lavori, che deve essere opportunamente suddiviso tra la discussione generale e lo

esame dei temi specifici; in secondo luogo i tempi nei quali il Parlamento dovrà operare sulle proposte della Commissione (ed anche su questo argomento la Commissione dovrà esprimere il proprio parere); in terzo luogo infine i tempi per l'attuazione delle riforme proposte che dovranno essere più o meno brevi proprio sulla base delle scelte che verranno operate.

Fa presente poi che la Costituzione è un sistema architettonico che necessita di ritocchi consapevoli: è difficile infatti aggredire una sola struttura, una sola componente del sistema, per ottenere un mutamento efficace, ma occorre piuttosto intervenire su un complesso di relazioni.

Il problema principale consiste nella disaffezione dei cittadini nei confronti dei partiti, delle istituzioni politiche e, in particolare, della pubblica amministrazione poiché si sentono rappresentati in maniera inadeguata; se è vero infatti che esiste un sovraccarico di domanda, e che la classe politica non dispone né degli strumenti conoscitivi né di quelli tecnico-politici per fornire una risposta, è anche vero che essa è stata incapace — in particolare nei tempi più recenti — di capire e guidare la società civile, venendo meno in tal modo ai propri compiti istituzionali.

Vi è un problema tecnico-strutturale reale della pubblica amministrazione, ma vi è anche un problema politico, poiché per suo tramite i cittadini vengono a contatto con lo Stato, traendone risposte e indicazioni di comportamento.

Il dettato delle mozioni istitutive appare vago per quanto concerne i partiti, ma non si può negare che proprio a questi ultimi spetta di far funzionare le istituzioni.

Non è detto che il buon funzionamento dei partiti dipenda necessariamente dal loro numero, né che l'intera attività politica e sociale debba essere filtrata attraverso di loro: occorre però un diverso sistema di reclutamento e formazione della classe politica, poiché non è certo attraverso le preferenze elettorali che si esprimono le preferenze politiche, anzi è forse il contrario.

Esiste poi il problema del finanziamento dei partiti e del loro rapporto con il Parlamento: la riduzione del peso politico di quest'ultimo infatti significherebbe in Italia una diminuzione della democrazia, poiché il Parlamento riveste un ruolo centrale dal punto di vista del peso politico e della formazione del consenso.

Sostiene quindi la necessità di procedere ad un assetto monocamerale o eventualmente bicamerale con competenze differenziate, sottolineando poi l'opportunità di ridurre il numero dei parlamentari rendendo in tal modo la loro posizione più prestigiosa, ed eliminando inoltre la tentazione dei singoli, preoccupati per la propria rielezione, di scendere a compromessi. Un numero minore di parlamentari poi renderebbe più produttivo il funzionamento delle assemblee, migliorando la rappresentanza e quindi la capacità decisionale.

Solo dopo aver realizzato il contenimento dello strapotere dei partiti e l'accentuazione delle funzioni parlamentari sarà possibile prendere in considerazione un rafforzamento dell'esecutivo purché esso sia disposto al confronto parlamentare: l'opera di ristrutturazione quindi non deve iniziare dal Governo, ma piuttosto approdarvi, come momento conclusivo.

Il deputato PANNELLA ritiene che in questa fase di dibattito preliminare occorra procedere con urgenza, ma senza fretta; infatti non si può dare per scontato un retroterra comune a tutti i partiti circa la diagnosi sui mali che affliggono le istituzioni.

Dopo aver sottolineato che il convegno del Centro per la riforma dello Stato è una prova della serietà con la quale il partito comunista si pone di fronte a certe scadenze del dibattito politico, si chiede tuttavia se l'approccio seguito sia il migliore. Per esempio il monocameralismo può essere considerato una soluzione, ma non necessariamente l'unica in rapporto allo specifico patrimonio storico-ideologico del partito comunista, e così dicasi in relazione agli altri partiti, soprattutto i maggiori.

Se la Commissione deciderà di suddividersi in gruppi di lavoro sarà inoltre necessario chiedere ai Presidenti delle due Camere una maggior dotazione di personale e l'autonomia di bilancio.

L'interesse degli organi di stampa per i numerosi convegni che hanno avuto luogo recentemente sulle riforme istituzionali è stato dovuto in particolare al fatto che essi hanno costituito un luogo di dibattito; per questo motivo è molto importante che anche in seno alla Commissione si svolga una fase di dibattito generale, ma non generico.

Tra i temi che richiedono maggiore attenzione vi è certamente quello del processo formativo della volontà popolare, oggi gravemente in crisi. Occorre un Governo forte in grado di confrontarsi con un Parlamento forte, la cui funzione di controllo venga esaltata anche affidando gran parte della legislazione alla iniziativa dell'esecutivo; è necessario inoltre ridurre il numero dei parlamentari.

L'ipotesi di inibire l'ingresso in Parlamento a quei partiti che non raggiungano il cinque per cento dei suffragi può essere accolta favorevolmente, purché venga garantita a tutte le forze politiche una sia pur minima parità di punti di partenza, purché venga assicurato il diritto-dovere del cittadino di effettuare le proprie valutazioni attraverso una corretta informazione, presupposto di democrazia nella formazione della volontà popolare.

È certamente necessario lavorare sulle leggi elettorali, ma soprattutto su norme che garantiscano la lealtà della competizione, e la corretta informazione per la formazione della volontà popolare.

Osserva poi che le regioni anziché essere — come dovrebbero — un centro della pluralità legislativa democratica, sono soltanto un ulteriore strumento di attività dei partiti e un consistente aggravio per il bilancio dello Stato.

Sostiene infine la necessità che lo Stato riconosca e disciplini con urgenza il potere dei partiti, attraverso l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione; inoltre la mancata traduzione in legge del dettato dell'articolo 39 della Costituzione non può

essere passata sotto silenzio, poiché costituisce un grave problema che necessita di essere risolto.

Il senatore RUFFILLI fa presente che già nel corso della discussione generale occorre cogliere l'occasione di rispondere ad una serie di problemi sempre più avvertiti dall'opinione pubblica e dalle forze politiche. I documenti elaborati dai Comitati di studio costituiti presso le Commissioni affari costituzionali delle due Camere, le mozioni istitutive della Commissione e i programmi elettorali dei partiti — testimonianza della crescente sensibilità delle forze politiche ai problemi istituzionali — devono essere posti a fondamento dei lavori della Commissione.

Occorre prendere coscienza di una mancanza di capacità deliberativa delle forze politiche e di trasparenza democratica, nonché della difficoltà di dare risposta alle esigenze di una società in trasformazione, più matura e più libera, cresciuta anche grazie all'opera dei partiti, ma che proprio in questi attualmente sembra trovare i maggiori ostacoli al proprio assestamento. Il pluralismo è divenuto oggi meno centrifugo, tuttavia non sono state create ancora le condizioni che rendono possibile una alternanza al Governo di maggioranze omogenee: esiste quindi il rischio di un pluralismo senza regole, pernicioso per la convivenza democratica. Occorre superare la tentazione di affidare la soluzione di queste contraddizioni ad una serie di variabili indipendenti, fondate sull'aumento del tasso di mediazione dei partiti rispetto alla volontà dell'elettorato, poiché ciò potrebbe aggravare il distacco tra forze politiche e cittadini, tra Governo e società.

Uno dei compiti principali della Commissione consiste nell'individuare le condizioni in grado di aumentare l'accordo sui fondamenti della convivenza democratica, procedendo nella realizzazione degli obiettivi posti dalla Costituzione. Una serie di segnali positivi sono giunti, in tempi recenti, dall'atteggiamento dei partiti, con la tendenza ad una liberaldemocrazia, che garantisca un'alternanza democratica

delle forze politiche al Governo, la separazione dei poteri, un Parlamento forte contrapposto ad un esecutivo forte. Appare fondamentale, a questo riguardo, la scelta della forma di Governo: escludendo per vari motivi il Governo presidenziale e quello assembleare, il confronto si focalizzerà in conclusione sul regime parlamentare: occorrerà tuttavia fare i conti con le spinte verificatesi in questo secolo verso forme di democrazia immediata, con il necessario potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio, con l'esistenza di una forte spinta alla democrazia contrattata, nonché con il fatto che ancora per lungo tempo le maggioranze di Governo saranno necessariamente di coalizione. Appare necessario inoltre un rafforzamento del ruolo del Parlamento e una diversificazione di funzioni tra le due Camere, nonché una maggiore rappresentatività dei gruppi e delle forze sociali; per quanto concerne poi il problema della delegificazione occorrerebbe ragionare non solo per ordinamenti, ma anche per funzioni. I partiti politici debbono rientrare nel loro ruolo, la pubblica amministrazione ed il procedimento amministrativo necessitano di essere riformati.

L'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione è legata al problema della democrazia interna dei partiti, anche attraverso un'autonomia delle istituzioni garantita da maggioranze in grado di funzionare.

Appare inoltre inopportuno che le proposte volte alla razionalizzazione del sistema elettorale scatenino una « caccia alle streghe »; il funzionamento del pluralismo infatti può forse essere garantito meglio attraverso forme di aggregazione tra forze omogenee.

Il problema del collegamento tra le istituzioni e i singoli necessita certamente di essere approfondito, favorendo la partecipazione di questi ultimi attraverso lo sviluppo della iniziativa popolare, il miglioramento del *referendum*, il potenziamento della democrazia diffusa, delle forze sociali e delle autonomie locali. Lo sforzo della Commissione deve essere quindi volto a realizzare una democrazia

pluralistica funzionante attraverso equilibri che consentano la ulteriore crescita del paese.

Il deputato FRANCHI ritiene che sarebbe stato necessario un chiarimento preliminare sugli obiettivi che la Commissione intende porsi, poiché manca l'accordo sulle diagnosi dei mali che affliggono le istituzioni: alcuni credono infatti alla esigenza di una riforma radicale come stato di necessità, altri ritengono sufficiente qualche piccolo correttivo.

Occorre invece porre la Costituzione a confronto con la società, chiedendosi fino a che punto le istituzioni — così come concepite attualmente — sono in grado di risolvere i problemi o non vadano invece modificate. È necessario inoltre agire in tempi brevi per dare all'opinione pubblica il senso di un impegno concreto, possibilmente attraverso l'individuazione di una serie di strumenti atti a stroncare la corruzione dei pubblici poteri.

Lo schema che emerge dalle mozioni istitutive appare alquanto riduttivo, in particolare per quanto concerne l'ordinamento regionale e l'assetto del territorio.

Il gruppo del MSI-destra nazionale ritiene di dover sostenere la tesi della repubblica presidenziale, pur rendendosi conto, realisticamente, che essa potrà essere accettata soltanto in parte; su alcuni punti tuttavia come ad esempio l'elezione diretta del Capo dello Stato, esiste anche l'accordo di altri gruppi e dovrebbe essere quindi possibile, utilizzando queste convergenze, imboccare la strada del cambiamento. Nella convinzione che la ingovernabilità derivi dalla incapacità delle istituzioni di governare, il gruppo del MSI-destra nazionale è interessato a verificare quanto prima l'esistenza di una reale volontà di mutare la situazione esistente.

Si dichiara contrario alla suddivisione della Commissione in gruppi di lavoro, in tempi ravvicinati, poiché ciò renderebbe più difficile la partecipazione ai lavori dei gruppi politici minori; sarebbe invece opportuna una prima fase di lavoro comune sul tema della riconduzione ad unità del potere e della responsabilità.

Propone poi che ciascun gruppo politico presenti per iscritto all'Ufficio di Presidenza le proprie proposte, in base alle quali quest'ultimo procederà alla definizione di una scala di priorità; propone inoltre che la Commissione acquisisca ufficialmente l'opera sui problemi istituzionali curata dal professor Miglio.

Dopo aver posto in evidenza il problema della centralità del Governo, e della creazione di un Parlamento monocamerale con rappresentanza integrata, sottolinea la esigenza di una revisione del sistema giudiziario che garantisca l'assoluta indipendenza del giudice, esprimendo tuttavia alcune perplessità sull'autonomia di quest'ultimo e sull'organo di autogoverno.

Il ruolo e la funzione dei partiti necessitano di essere rimeditati per evitare lo schiacciamento dell'individuo: per questo motivo il gruppo del MSI-destra nazionale è favorevole all'elezione diretta dei sindaci, al fine di rivalutare l'uomo nei confronti della partitocrazia.

Il Presidente BOZZI avverte che - compatibilmente con l'andamento dei lavori delle Assemblee - si riserva di convocare la Commissione prima delle vacanze natalizie.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18,15.